

**DE VITALITEIT VAN DE NATIONALE STAAT  
IN EEN INTERNATIONALISERENDE WERELD**



# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

WRR

---

## DE VITALITEIT VAN DE NATIONALE STAAT IN EEN INTERNATIONALISERENDE WERELD

*Cock Hazeu en Gerrit Kronjee (red.)*

Den Haag, december 2002

*Ontwerp omslag/omslagbeeld: Total Identity, Amsterdam*

Wolters-Noordhoff bv voert voor het hoger onderwijs de imprints Wolters-Noordhoff, Stenfert Kroese, Martinus Nijhoff en Vespucci.

Eventuele op- en aanmerkingen over deze of andere uitgaven kunt u richten aan: Wolters-Noordhoff bv, Afdeling Hoger Onderwijs, Antwoordnummer 13, 9700 VB Groningen, e-mail: info@wolters.nl

0 1 2 3 4 5 / 06 05 04 03 02

Copyright © 2002 Wolters-Noordhoff bv Groningen/Houten, The Netherlands.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp. Voor het overnemen van een of enkele gedeelten uit deze uitgave in bloemlezingen, readers of andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.*

ISBN 90 207 3249 8  
NUR 160

## VOORWOORD

Een belangrijke internationale ontwikkeling voor Nederland en de Nederlandse regering is de verdere groei van de Europese Unie. De Unie zal binnenkort vermoedelijk sterk worden uitgebreid met de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen. Ook groeit in de loop van de tijd het takenpakket van de Unie, wat gevolgen heeft voor het Nederlandse overheidsbeleid. Naast deze europeïsering, zijn ook de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie en de migratie op wereldschaal belangrijke internationale ontwikkelingen met gevolgen voor de nationale staat.

De nationale staat lijkt te worden uitgehold. Grenzen worden minder belangrijk. Daarmee vermindert ook de zeggenschap van de staat over het eigen territorium. De afhankelijkheid van hetgeen buiten Nederland wordt besloten is groot. Maar ook in de verhouding tot de private sector, die tal van banden heeft over de grenzen heen, staan de staatsorganen onder druk. De conclusie lijkt dat de nationale staat steeds minder belangrijk wordt.

Hoe moet de Nederlandse samenleving hierop reageren? Moet en kan er energie besteed worden aan het deels buiten de deur proberen te houden van deze ontwikkelingen? Of is een positieve benadering beter; kan een verdere internationalisering dan juist voordelen bieden voor de Nederlandse bevolking? Men kan in het laatste geval ook verdedigen dat de nationale staat, wellicht in een andere verschijningsvorm, door de internationale ontwikkelingen van vitaal belang blijft. Internationale beleidsvoering kan niet zonder dat nationale staten die dragen en daarin een scharnierfunctie vervullen. Een goed functionerende private sector, die een speelbal kan worden van buitenlandse ontwikkelingen, kan niet zonder een sterke nationale overheid die bescherming biedt en toezicht houdt. Juist door de internationalisering wordt de nationale staat uitgedaagd op veel verschillende terreinen belangrijke besluiten te nemen.

In dit boek wordt de vraag gesteld in hoeverre de rol van de nationale staat, die steeds meer onder de invloed staat van de internationale omgeving, verandert. Welke betekenis kan en moet hij in de toekomst houden? Vanuit het toekomstgerichte perspectief dat de WRR in zijn publicaties aanhoudt, is de betekenis van veranderingen in de internationale omgeving voor de nationale staat, en de betekenis van de nationale staat in deze veranderende omgeving, een belangrijk thema. In het programma voor de huidige, zesde raadsperiode (1998-2002) is de positie van de nationale staat niet uitdrukkelijk aan de orde gesteld, maar zijn wel de drie ontwikkelingen genoemd die in dit verband als bijzonder relevant zijn te beschouwen: internationalisering, kennisintensivering en herschikking van

verantwoordelijkheden. Zij vinden hun weerspiegeling in veel van het werk van de raad in de afgelopen periode. Daarom is het een goed moment om een aantal lijnen samen te trekken in deze bundel

*De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld* en na te gaan wat er vanuit verschillende in de rapporten behandelde onderwerpen en invalshoeken over het thema kan worden gezegd.

De bundel bestaat uit artikelen geschreven door raads- en stafleden, die verwijzen naar de raadsrapporten en -projecten van afgelopen periode. In deze artikelen wordt een verbinding gelegd tussen de thematiek van de nationale staat en de WRR-rapporten die in de afgelopen raadsperiode zijn verschenen. Die rapporten zijn in dit verband te zien als een bron waaruit geput kon worden, maar die vooral moet inspireren om tot een bundel van consistente en actuele stukken te komen met nieuwe inzichten. Ieder artikel wordt gevolgd door korte commentaarstukken van externen, als regel een deskundige uit de wetenschappelijke en een deskundige uit de beleidswereld. In de artikelen en commentaren kan een verschillend accent vallen op beleidsdoeleinden, criteria, maatschappelijke ontwikkelingen en oplossingsrichtingen. Daarmee is een levendig geheel en een gevarieerd palet aan opvattingen bij elkaar gebracht. De artikelen en commentaren zijn op persoonlijke naam geschreven.

In het *eerste deel* van het boek wordt een schets gegeven van drie ontwikkelingen die essentieel zijn in het veranderingsproces: de opkomst van de kennissamenleving (hoofdstuk 1), de verschuivingen in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en private sector (hoofdstuk 2) en de internationalisering van recht en bestuur (hoofdstuk 3). De opkomst van de kennissamenleving kan voor een deel als een dieper liggende verklaring voor de beide overige ontwikkelingen worden gezien.

In het *tweede deel* van het boek wordt ingezoomd op een aantal beleidsterreinen. Wat kan en moet de taak van de nationale overheid zijn, nu de afhankelijkheid van hetgeen in het buitenland gebeurt zo groot is? Welke ruimte bestaat er voor het verwezenlijken van de eigen voorkeuren? Welke mogelijkheden zijn er om de ontwikkelingen buiten Nederland te sturen? Kortom: hoe vitaal kan de nationale staat op die beleidsterreinen zijn? De beleidsterreinen die worden belicht zijn: volksgezondheidszorg (hoofdstuk 4), arbeidsmarkt- en sociaal beleid (hoofdstuk 5), immigratie (hoofdstuk 6), biotechnologie (hoofdstuk 7), milieubeleid (hoofdstuk 8), mededingingsbeleid (hoofdstuk 9) en ruimtelijke ordening (hoofdstuk 10).

In het *derde deel* komen meer specifieke kansen en bedreigingen voor de nationale staat aan de orde. Schept het wegvallen van de grenzen extra mogelijkheden om Nederland nog meer als handelsnatie op de kaart te zetten door een 'slim' beleid (hoofdstuk 11)? Wordt de Nederlandse rechtsstaat overgenomen door rechtsbeginselen en rechtsregels van Europese origine (hoofdstuk 12)? Hoe kan Nederland invloed uitoefenen op de Europese ontwikkelingen (hoofdstuk 13)? Aan het einde van het boek (hoofdstuk 14) doe ik een poging om de draden uit de verschillende betogen met elkaar te verbinden.

Graag wil ik in de eerste plaats de auteurs van de artikelen en de commentatoren bedanken voor hun stukken die ze in korte tijd moesten leveren. Ook gaat mijn dank uit naar de twee redacteuren, dr. Cock Hazeu en dr. Gerrit Kronjee, beiden wetenschappelijk medewerker bij de raad, en aan prof.dr. Jarig van Sinderen, directeur van de raad, die met het idee voor deze bundel is gekomen. Verder had dit boek niet tot stand kunnen komen zonder de secretariële ondersteuning door Melanie van Soolingen en Marja Nuijten. Veel werk om te komen tot een resultaat dat er ook goed uitziet, kwam op de schouders neer van drs. Alinda Lamein; voor haar past een bijzonder woord van dank.

Prof.mr. M. Scheltema  
Voorzitter WRR





## INHOUDSOPGAVE

### Deel I

<b>1. Een bestuursfilosofie voor de kennissamenleving</b>	11
<i>C.J.M. Schuyt en H. Dijkstra</i>	
Commentaar: <i>R. de Wilde</i>	27
Commentaar: <i>J.W. Oosterwijk</i>	31
<b>2. Verdeling van publieke en private verantwoordelijkheid; een agendavoorstel voor de komende jaren</b>	35
<i>F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema</i>	
Commentaar: <i>A.L. Bovenberg</i>	51
Commentaar: <i>W. Etty en M.D.L. Veraart</i>	57
<b>3. Internationalisering en goed bestuur</b>	61
<i>I.J. Schoonenboom en J. Bouma</i>	
Commentaar: <i>J.C. Breman</i>	79
Commentaar: <i>J.N.M. Richelle</i>	83

### Deel II

<b>4. Nieuwe grenzen voor de volksgezondheidszorg</b>	87
<i>G. J. Kronjee</i>	
Commentaar: <i>J.M.G. Frijns</i>	103
Commentaar: <i>T.E.D. van der Grinten</i>	107
<b>5. Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa: tussen coördinatie en concurrentie</b>	111
<i>F.A.G. Den Butter en C.A. Hazeu</i>	
Commentaar: <i>J.J.M. Theeuwes</i>	127
Commentaar: <i>W.A.F.G. Vermeend</i>	131
<b>6. Staat en natie in een migrerende wereld</b>	135
<i>D.W.J. Broeders en P.L. Meurs</i>	
Commentaar: <i>T. Spijkerboer</i>	151
Commentaar: <i>H. Saad</i>	157

<b>7. Biotechnologie: de internationale kennissamenleving en de ruimte voor nationaal beleid</b>	161
<i>M.C.E. van Dam-Mieras en R.M.A. Jansweijer</i>	
Commentaar: <i>J.C. Terlouw</i>	179
Commentaar: <i>J. Staman</i>	183
<b>8. De lange weg naar een internationaal milieubeleid</b>	189
<i>C.A. Hazeu en I.J. Schoonenboom</i>	
Commentaar: <i>A.B. Ringeling</i>	207
Commentaar: <i>N.D. van Egmond</i>	213
<b>9. Mededingingsbeleid in een veranderende technologische omgeving</b>	217
<i>J. van Sinderen en P.T. de Beer</i>	
Commentaar: <i>E.J. Dommering</i>	233
Commentaar: <i>P.A.G. van Bergeijk</i>	237
<b>10. Stad en land in de Europese ruimte</b>	241
<i>G.A. van der Knaap en D. Scheele</i>	
Commentaar: <i>H. Priemus</i>	259
<b>Deel III</b>	
<b>11. De vitaliteit van het handelsbeleid</b>	265
<i>P.T. de Beer, F.A.G. den Butter, H.P. van Dalen en R.H.J. Mosch</i>	
Commentaar: <i>B. Nooteboom</i>	281
Commentaar: <i>G.M.M. Gelauff</i>	285
<b>12. De toekomst van de nationale rechtsstaat en de rol van de rechter</b>	289
<i>C.J.M. Schuyt, J.C.I. de Pree, I. Verhoeven en P. den Hoed</i>	
Commentaar: <i>L.A. Geelhoed</i>	307
Commentaar: <i>E.M.H. Hirsch Ballin</i>	311
<b>13. Europeanisering; legitieme diversiteit en grotere eenheid</b>	315
<i>W. Asbeek Brusse, A.C. Hemerijck, J.L.M. Pelkmans en M. Sie Dhian Ho</i>	
Commentaar: <i>J.Q.Th. Rood</i>	331
<b>14. Slotbeschouwing</b>	337
<i>M. Scheltema</i>	

# 1 EEN BESTUURSFILOSOFIE VOOR DE KENNISSAMENLEVING

*C.J.M. Schuyt en H. Dijstelbloem*

*Schuyt is raadslid van de WRR en is tevens hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. Dijstelbloem is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

## 1.1 INLEIDING

Er gaat geen dag voorbij of men leest en hoort van het belang van de kennisintensieve samenleving, van kennisintensivering, kennismanagement en nieuwe kenniscentra. Het gonst van kennis en toch heerst er verwarring over wat er onder al deze begrippen, die mooie beloften inhouden, wordt verstaan. Het is zelfs vrij lastig om een adequate, operationele definitie te geven voor kennisintensivering. Slaat dat op de toename van hoger en wetenschappelijk opgeleiden in de maatschappij als geheel? Betreft het de verhouding tussen wetenschappelijk en niet-wetenschappelijk personeel in organisaties? Of op de snelheid waarmee tegenwoordig kennis kan worden verspreid? Een van de eerste omschrijvingen van kennisintensivering werd in 1973 gegeven door Daniel Bell. Bell nam als maatstaf voor kennisintensivering het aantal boeken dat gemiddeld per tien jaar wordt toegevoegd aan het totale boeken bezit van de belangrijkste Amerikaanse universiteiten. Die voorraad boeken bleek zich iedere tien jaar te verdubbelen. Dit kan en zal in de toekomst met de vele online verbindingen niet meer zo doorgaan. Het veelgebruikte voorvoegsel kennis vraagt dus om verheldering.

In het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* (2002) wordt die handschoen opgepakt en worden de veranderingen geanalyseerd die het kennisbegrip heeft ondergaan en de consequenties van die veranderingen. Dat betreft met name de opstelling van de overheid tegenover de kenniseconomie, de markt voor informatiegoederen, het wetenschappelijk onderzoek, onderwijs, en de productie en verspreiding van kennis in het algemeen.

De ICT-golf en de massale implementatie van het internet (en het World Wide Web) sinds midden jaren negentig scheppen nieuwe mogelijkheden voor kennis en kennisbenutting. Net als bij de Olympische Spelen gaat alles steeds sneller, beter en hoger. Op één punt gaat het juist minder: de kosten voor overdracht en het transport van informatie en kennis dalen gestaag. Belangrijk is hier te constateren dat mede onder invloed van ICT het kennisbegrip zelf verandert. Kennis die nu centraal staat, wordt meer aan een praktijk of context gebonden.

Het kennisbegrip zelf wordt diffuser en als het ware opgerekt. Het traditionele onderscheid tussen data, informatie, kennis en praktisch handelen is niet meer scherp te hanteren. Gegevensbestanden worden gemakkelijker omgevormd tot hanteerbare kennis en kunnen zo commercieel benut worden. Ook wetenschappelijke kennis is niet meer uitsluitend het exclusieve domein van experts. Men kan nu zelf als leek veel medische, juridische of anderszins wetenschappelijke informatie inwinnen, waardoor de geruststellende hiërarchie in kennis vermindert. De vraag dringt zich op of scholen en universiteiten in de toekomst nog nodig zijn of op de oude voet verder kunnen. Wie weet? Of: wie weet het nu precies?

Het voornaamste kenmerk van een kennisintensieve samenleving is onvoorspelbaarheid. Niemand kan nu weten welke nieuwe uitvindingen precies gedaan zullen worden. Wel dat ze gedaan zullen worden, niet wat. Wie had in 1970 de vele toepassingen van internet al voorzien? Al die nieuwe ideeën en technieken ontstaan van onderop, vanuit initiatieven en activiteiten van velen. Voor de overheid is het onmogelijk dat allemaal te overzien of te sturen. Dat hoeft ook niet. Bij een situatie van onvoorspelbaarheid en onzekerheid past een experimentele houding en het toejuichen van een zo groot mogelijke variatie in kennisontwikkeling. In deze bijdrage wordt de vraag aan de orde gesteld welke rol de overheid in deze onvoorspelbare kennisontwikkeling moet spelen. Centrale sturing geven aan ontwikkelingen in kennis lijkt niet alleen op de bekende olifant in de porseleinkast, maar brengt ook nog de logheid en de dikke huid met zich mee. Maar geheel en al terugtreden, lijkt ook niet de meest voor de hand liggende opstelling. Er is behoefte aan een nieuwe bestuursfilosofie voor de kennissamenleving. In deze bijdrage wordt een tentatieve poging gedaan om die te formuleren. Maar eerst zal een verkenning plaatsvinden van de voornaamste kenmerken van de kennissamenleving en van enkele tendensen die nu al zichtbaar worden. In de context van deze tendensen kan de overheid haar eigen plaats vinden.

## 1.2 VERSTERKING VAN DE KENNISSAMENLEVING

### ***Realisatie van de Lissabon-doelstellingen en de Barcelona-ambities***

De kennissamenleving is een veelbesproken onderwerp dat hoog op de Europese agenda staat. In 2000 werd door de Bijzondere Europese Raad in Lissabon een ambitieuze agenda opgesteld om van Europa een 'kennisregio' te maken. De economische groei door middel van wetenschap en technologieontwikkeling moest worden versterkt. Op de EU-top in Barcelona van maart 2002 heeft de Europese Raad een richtlijn opgesteld voor de uitgaven die de lidstaten moeten doen om deze ambitie te realiseren: de totale uitgaven voor onderzoek, ontwikkeling (R&D) en innovatie zouden moeten worden verhoogd zodat ze in 2010 drie

procent van het BBP benaderen. Tweederde van deze investeringen zou afkomstig moeten zijn van de private sector (Europese raad 2002; conclusies van het voorzitterschap nr. 47).

Een prangende vraag is hoe Nederland er nu eigenlijk voor staat. Als we de Amerikaanse econoom Porter (2002) moeten geloven, niet al te best. Zijn diagnose luidt dat de door technologische vernieuwing gedreven productiviteitsgroei in Nederland achterblijft bij die in veel andere westerse landen. Het ondernemersklimaat aan de Nederlandse universiteiten is onvoldoende ontwikkeld, de samenwerking tussen de academische wereld en het bedrijfsleven komt maar moeizaam op gang, het aantal octrooiaanvragen van universiteiten is beneden de maat en de studentenaantallen in de exacte vakgebieden laten een dalende lijn zien. Veel meer dan nu het geval is, zouden universiteiten, bedrijfsleven en overheden met elkaar moeten samenwerken om concurrerende producten te ontwikkelen.

### ***Toedeling van verantwoordelijkheden en waarborgen van de publieke dimensie van kennis***

Vergeleken met andere westerse landen is het bijzondere aan de Nederlandse situatie niet zozeer dat de uitgaven die de overheid doet aan onderzoek en ontwikkeling beneden de maat blijven, als wel dat de investeringen van de private sector achterblijven. De overheid is echter niet in de positie om met directe sturing bedrijven, instellingen en organisaties aan te zetten tot investeringen. Ook de wetenschappelijke kennisinstituten bevinden zich op gepaste afstand.

De minder sturende rol van de overheid brengt met zich mee dat een deel van de verantwoordelijkheid voor de verdere ontwikkeling van de kennissamenleving in handen is van private partijen en gedragen wordt door particulier initiatief. Dat biedt ruimte aan gevarieerde projecten, ook op lokaal niveau. Van de andere kant is het een groot goed dat de publieke dimensie van kennis in de kennissamenleving gewaarborgd blijft. Die publieke dimensie bestaat uit de toegankelijkheid en openstelling van kennis, en een adequaat beheer van de kwaliteit ervan. Soms dient de overheid daar zelf zorg voor te dragen. In andere gevallen volstaat regelgeving en toezicht, of draagt marktwerking en het reputatiemechanisme bij aan deze borgstelling. Verschillende procedures en institutionele mechanismen kunnen daarvoor gebruikt worden.

De vraag die we hier behandelen is hoe in een situatie waarin directe sturing van wetenschap en technologie niet bestaat, toch de samenwerking tussen professionals van academie en bedrijfsleven kan worden bevorderd, met behoud van toegankelijkheid en kwaliteit van kennis. De bestuursfilosofie voor de kennissamenleving zal er op gericht moeten zijn samenwerking te stimuleren en de

publieke dimensie van kennis te garanderen, zonder dat bij deze aspecten de overheid aan het roer staat.

Voordat daar verder op wordt ingegaan, is het zaak om de begrippen 'kennis' en 'kennissamenleving' nader te analyseren. In het begrip kennis lijkt zich de afgelopen decennia een verandering te hebben voltrokken die in de verschillende beschrijvingen, zoals die van de EU en die van Porter, niet altijd even nadrukkelijk tot uitdrukking komt.

### 1.3 DE ROL VAN KENNIS

In meerdere opzichten kan de moderne westerse maatschappij worden aangeduid als een kennissamenleving. Wetenschappelijke kennis heeft zich gaandeweg een steeds prominentere positie verworven. Die belangrijke rol van kennis blijkt onder meer uit de bijdrage van innovaties aan de productiviteitsgroei, uit de gestage toename van het aantal hoogopgeleiden, uit de vraag naar hoogopgeleiden op de arbeidsmarkt en het ontstaan van een reeks beroepen waarin zogenaamde kenniswerkers participeren. Maar ook bij het bedrijven van politiek en het opstellen van beleid is kennis onmisbaar in de analyse, besluitvorming en evaluatie van maatschappelijke problemen. Zie bijvoorbeeld de rol van de planbureaus in Nederland en de onderzoeksafdelingen in het overheidsapparaat.

Naast de wetenschappelijke ontwikkeling van kennis, de economische waarde ervan en het belang ervan voor politiek en beleid, is een minder belicht aspect van de kennissamenleving de zogenaamde maatschappelijke rol van kennis. Hiermee wordt niet bedoeld dat de andere vormen van kennis niet maatschappelijk zouden zijn, maar dit zijn vormen van kennis binnen een specifiek domein. Onder kennis in maatschappelijke zin wordt hier verstaan dat het ook een zaak is van publieke discussie en debat. Burgers vragen, verlangen en eisen informatie rond allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, van zaken die spelen in hun directe omgeving tot informatie over risicovolle ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van voedselveiligheid.

### 1.4 OPKOMST VAN DE KENNISECONOMIE

Het begrip kennissamenleving zoals dat door de EU en door Porter wordt behandeld, keert in verschillende vormen in de literatuur terug. Het concept is allesbehalve een nieuw inzicht en zeker niet pas ontstaan met de massale implementatie van het internet midden jaren negentig. Eind jaren zestig voorspelde Daniel Bell al de opkomst van een postindustriële samenleving.

Terugkijkend op de receptie van zijn werk in de afgelopen decennia, heeft hij enkele jaren geleden nog eens uiteengezet dat het centrale kenmerk van de postindustriële samenleving bestaat uit de codificatie van theoretische kennis en de nieuwe relatie van wetenschap tot technologie (Bell 1999). Meer dan ooit zou wetenschappelijke kennis de weg weten te vinden naar toepassingen, zoals in de 'intellectuele technologie', daarbij begeleid door wetenschappers, professionals en adviseurs (in Bells ogen een cruciale en dominante beroepsgroep).

Bell was niet de eerste die in een aantal naoorlogse ontwikkelingen in de hoogmoderne samenlevingen een transformatie bespeurde (Stehr 1994; De Wilde 2001). Het concept van de kennissamenleving stamt uit de jaren zestig. Robert Lane (1966) gebruikte de term *knowledgeable society* om aan te geven dat het *common sense*-denken van gewone mensen steeds meer vervangen wordt door wetenschappelijk redeneren. Eerder al wees Fritz Machlup (1962) op het toenemende belang van kennis als productiefactor in de industrie van de Verenigde Staten. Peter Drucker (1969) sloot daarbij aan toen hij de opkomst van de 'kennis-industrie' postuleerde die, in plaats van goederen en diensten, de productie en distributie van informatie en ideeën verzorgt. De kenniseconomie is dus geen ontwikkeling die pas laat in de tweede helft van de twintigste eeuw is ontstaan. Het is eerder een gestaag proces dat zich in veel van de naoorlogse economieën van de westerse hoogmoderne samenlevingen heeft voltrokken.

Het begrip 'kennissamenleving' (*knowledge society*) zoals dat in deze literatuur te vinden is, is dus een dubbelzinnig concept. Het haalt een aspect naar voren om de samenhang in diverse gelijktijdige veranderingen te benadrukken. 'Kennissamenleving' is eigenlijk een verzamelnaam voor een aantal sociale, technologische en economische tendensen die op een verschillende manier verbonden zijn met kennis; vaak zelfs ook met verschillende concepten van kennis die naast en door elkaar gebruikt worden. De accentuering dient daarbij om het verschil met de voorafgaande situatie te markeren. In dit geval wordt de rol van kennis geacht te contrasteren met de rol van 'industrie' in de samenleving, en de daarbij behorende maatschappelijke inrichting die in het bijzonder gericht is op de productiefactor arbeid.

Tussen de tendensen die de auteurs signaleren en de conclusies die zij daaruit trekken bestaan grote overeenkomsten. Bell, Machlup, Lane en Drucker vatten het concept van de kennissamenleving op als een moderne ontwikkeling, waarin steeds meer sferen van het dagelijkse leven worden gevormd door wetenschappelijke kennis. Dit geldt voor de organisatie van arbeid, werk en productie in de economie, maar ook voor gezondheidszorg, onderwijs, politiek en cultuur. Daarnaast wordt wetenschappelijk onderzoek meer dan voorheen ingeschakeld

voor het opstellen van overheidsbeleid. Door deze centrale positie die wetenschap geacht wordt in te nemen, werd voorspeld dat er een groeiende invloed zou ontstaan van een klasse van wetenschappelijke experts (WRR 2002).

## 1.5 VERSCHUIVINGEN IN HET BEGRIP KENNIS

### ***Drie tendensen***

Wat opvalt, is dat met uitzondering van Drucker, al deze auteurs onder kennis 'wetenschappelijke kennis' verstaan: kennis die getoetst en gecertificeerd is, open staat voor kritiek en leidt tot *veridical truth*. Kennis in deze betekenis is niet alleen een specifiek concept, het is ook een concept dat verbonden is aan een specifieke sociale groep, namelijk de wetenschappelijke (academische) gemeenschap. Bell zag dan ook voor de universiteiten een centrale plaats weggelegd in de toekomstige postindustriële samenleving. Lane ging uit van eenrichtingsverkeer waar het de invloed van experts op de samenleving betrof. Er lijken zich echter veranderingen in de betekenis van het begrip kennis te voltrekken, in ieder geval veranderingen in de maatschappelijke rol van kennis.

In de eerste plaats is de relatie tussen leken en experts veranderd. Veranderingen in de relatie tussen docent en leerling, arts en patiënt, en wetenschapper en leek, duiden daar op. Meer keuzevrijheid van de consumerende partij, toegenomen mogelijkheden tot inspraak en beroep, een betere scholing en informatievoorziening, een minder nederige rol van de gebruiker en een meer assertieve opstelling, hebben ertoe bijgedragen dat de status van de expert minder een *fact of life* is en steeds vaker ter discussie wordt gesteld. De toegenomen druk op de expert betreft echter niet alleen zijn status, maar ook zijn expertise. Pressiemiddelen als inspraakprocedures, *second opinion*, en eigen onderzoek van consumentenorganisaties zijn steeds meer als *countervailing evidence* gaan fungeren tegenover of naast de kennis van de expert. Zo doen patiëntenverenigingen voorstellen voor andere behandelmethoden of medicatie, en verlangen leken verenigd in belangenorganisaties en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) inspraak in controversiële technologische ontwikkelingen. Er lijkt sprake te zijn van een nieuw contract dat een veel minder hiërarchische relatie veronderstelt tussen experts en leken, en tussen de producenten en de gebruikers van kennis.

In de tweede plaats zijn er naast de traditionele wetenschappelijke expertgemeenschappen ook nieuwe centra van kennis- en expertiseontwikkeling ontstaan. Maatschappelijke organisaties zoals NGO's vormen een bonte verzameling van groeperingen die mensen en ideeën, maar ook geld en macht proberen te mobiliseren om het publieke debat aan te zwengelen en overheden en bedrijven



aan te spreken op zaken die onderbelicht blijven (zoals gevaren voor milieu en voedselveiligheid, risico's van medische ontwikkelingen, kernenergie, biotechnologie en de negatieve effecten van globalisering). Binnen het institutionele bestel van de democratische samenleving vormen ze een belangrijke tegenkracht die de publieke controle op overheid en bedrijfsleven belichaamt. Ze vormen een *countervailing power* die *countervailing evidence* inbrengt tegen als vanzelfsprekend aangenomen beleidslijnen en economische ontwikkelingen. De maatschappelijke discussie over de opbrengsten van wetenschappelijke kennis, technologische projecten en mondiale economische ontwikkelingen is de afgelopen decennia een vast onderdeel van de berichtgeving in de media geworden. Maatschappelijke groeperingen brengen daarin niet alleen normatieve en politieke argumenten naar voren, maar stimuleren dit debat en nemen er actief aan deel. Er is een buiteninstitutionele praktijk ontstaan waar ook de inbreng van zelfstandige kennisontwikkeling een belangrijke rol speelt. De kennisclaims van bedrijven, overheid en wetenschapsbeoefenaren worden betwist en contra-expertise wordt als tegenwicht ontwikkeld. Hun strijdtoneel wordt in belangrijke mate gevormd door de media (Marres en De Vries 2002).

NGO's kennen dus zowel sociale en culturele als politieke aspecten. Een minder uitgelichte eigenschap van NGO's is dat het ook bewegingen zijn met een sterke cognitieve component. Ze vervullen een actieve rol in het betwisten van bestaande gedachten en wetenschappelijke inzichten en dragen daar alternatieven voor aan. Naast normatieve opvattingen leveren ze een bijdrage aan het begrijpen van de werkelijkheid. NGO's hebben dus niet alleen een plaats binnen het politieke landschap; ze maken ook onderdeel uit van de kennisintensieve cultuur van de hoogmoderne samenleving: de kennismaatschappij.

In de derde plaats worden wetenschappelijke controverses die voorheen achter gesloten deuren werden uitgevochten, nu sneller onderwerp van maatschappelijke discussie. Dat heeft te maken met het ontstaan van een medialandschap en de zogenaamde risicocultuur waarin de gevaren van technologische ontwikkelingen breed kunnen worden uitgemeten. Wetenschappelijke controverses zijn van alle tijden. Maar door de media en de invloed van internet kunnen dissidente stemmen zich makkelijker laten horen in het publieke debat, waar ze voorheen stuitten op de filterende functie van redacties bij de wetenschappelijke tijdschriften. Wetenschappelijke discussies worden zo eerder onderdeel van publiek debat.

### ***Maatschappelijke kennisontwikkeling***

Het resultaat hiervan lijkt te zijn dat er een eigentijdse vorm van kennis is ontstaan. Naast de wetenschappelijke kennis met zijn eigen professionele vorm van kwaliteitsbeheer, de rol van kennis als economisch goed, en de betekenis van kennis voor het opstellen van politiek en beleid, is er een maatschappelijke vorm

van kennisontwikkeling ontstaan. Het kennisbegrip dat daarin schuil gaat, ziet kennis niet zozeer als een gestabiliseerd, robuust goed, maar als een zaak van discussie en debat. In de literatuur zijn daar termen voor te vinden als 'professionalisering van de leek', 'lekenexpertise' (Epstein 1996), 'epistemisch activisme' (Dijstelbloem 2000) en 'cognitieve mobilisatie'. Kennis is een gecontesteerd concept geworden (Marres en De Vries 2002: 184). Dat is het in de wetenschappelijke arena natuurlijk ook, maar het verschil is nu dat sociale groep en de instituties die zich met kennis inlaten, is uitgebreid.

### ***De rol van internet***

In deze ontwikkelingen vervult internet een belangrijke rol. Het biedt een platform aan de veranderende maatschappelijke rol van kennis. Daarmee levert het een verdere bijdrage aan de maatschappelijke ontwikkeling van kennis en versterkt het enkele al langer lopende tendensen.

In de eerste plaats verandert de verhouding tussen experts en leken. Burgers zijn assertiever geworden en zoeken en eisen informatie over zaken die hen aangaat. Internet voorziet in die behoefte. Vooral het terrein van de medische informatievoorziening levert vele voorbeelden. Onderzoek naar de kwaliteit van de informatie die wordt aangeboden, wijst echter uit dat deze lang niet altijd betrouwbaar is. Bovendien infiltreren met regelmaat vertegenwoordigers van farmaceutische bedrijven in chatrooms om bepaalde geneesmiddelen aan te prijzen. Toch verdient deze informatievoorziening het niet om bij voorbaat negatief beoordeeld te worden. Het biedt nog altijd in veel gevallen een tegenwicht aan de informatievoorziening van overheid, wetenschap en bedrijfsleven, en kan informatie koppelen aan zogenaamde ervaringskennis.

In de tweede plaats zijn er nieuwe partijen buiten wetenschap, overheid en bedrijfsleven om opgestaan die de ontwikkeling van kennis als *countervailing evidence* als taak op zich hebben genomen, zoals patiëntenorganisaties en NGO's. Juist voor deze organisaties is internet een gewild medium.

In de derde plaats ten slotte bereiken controverses die zich afspelen tussen experts in de wetenschappelijke gemeenschap sneller een groot publiek. Dit maakt dat de discussie over kennis nog meer een maatschappelijke aangelegenheid wordt die het grote publiek bereikt. Een voorbeeld is de Zuid-Afrikaanse president Thabo Mbeki die lange tijd de verstrekking van aids-remmende cocktails (AZT) in zijn land tegenhield met een beroep op twee bekende wetenschappelijke dissidenten die het oorzakelijk verband betwisten dat er tussen HIV en aids bestaat. Hoe komt het dat Mbeki weet had van hun bestaan, en zich enigszins in de materie leek te hebben verdiept? Zijn persvoorlichter, Tasneem

Carrim, gaf het antwoord: Mbeki had een dik pak documenten over de gevaren van AZT van het internet gehaald. Hij voegde eraan toe: “The president goes into the Net all the time” (Dijstelbloem 2002a).

### ***Naar een bestuursfilosofie voor de kennissamenleving***

De tussenconclusie die kan worden getrokken, is dat het kennisbegrip en de maatschappelijke rol van kennis de afgelopen decennia zijn veranderd. Waar voor de auteurs in de jaren zestig kennis vooral als wetenschappelijke kennis te boek stond, is het huidige kennisbegrip veel diffuser van aard. Dit werpt voor het kennisbeleid van de overheid nieuwe vragen op: hoe kan de overheid in een situatie waarin sturing nog slechts in de vorm van prikkeling lijkt te bestaan, waarin de verschillende aspecten van kennis – zoals de generatie, de verspreiding, de opslag en het gebruik ervan – door elkaar heen lopen, en vaak onder de verantwoordelijkheid van verschillende actoren vallen, toch zorgen dat recht wordt gedaan aan de publieke dimensie van kennis en de voorwaarden creëren voor meer samenwerking, en daarin samenhang bewaren? In paragraaf 5 wordt aangegeven hoe een bestuursfilosofie van de overheid voor de kennissamenleving behalve een hoofd, ook handen en voeten moet krijgen.

## **1.6 DE ROL VAN DE OVERHEID IN DE KENNISSAMENLEVING**

De hoofdgedachte van het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* is: variatie stimuleren en leren van experimenteren. Dit laatste wordt vaak vergeten: veel door de overheid geïnitieerde experimenten worden niet grondig geëvalueerd. Grotere variatie roept echter de vraag op van selectie: het vasthouden van het goede en succesvolle. Een dergelijke verankering doet zich voor in verschillende gedaanten, bijvoorbeeld in technische standaardisering of in de vorm van economische ordening, maar ook in de vorm van het niet-aantasten van bepaalde normatieve basiswaarden van de samenleving. De overheid moet variatie toelaten en stimuleren, maar tegelijk op een subtiele manier de noodzaak tot verankering bewaken. Dat is op het eerste gezicht een lastige opgave voor de overheid, gewend als ze is aan uniformering en gelijke behandeling.

Deze hoofdgedachte kan worden toegepast op het kennisbeleid in ruime zin. De belangrijkste domeinen van kennis zijn te vinden door vier logisch samenhangende vragen te stellen:

- hoe genereer je kennis? (het domein van onderzoek en innovatie);
- hoe benut je kennis? (het domein van markten van informatiegoederen en intellectuele eigendom);

- hoe draag je kennis over? (het domein van het onderwijs, niet alleen opgevat als: hoe draag je kennis over in de klas, hoe geef je college, maar ook: hoe draag je kennis en liefde voor de wetenschap over aan volgende generaties; hoe aantrekkelijk blijft wetenschapsbeoefening voor de jonge garde?);
- hoe bewaar je kennis? Hoe sla je kennis op? (het domein van bibliotheken en archieven en de opslag van moderne gedigitaliseerde bestanden).

Het ligt voor de hand om voor deze vier domeinen een samenhangend beleid te ontwikkelen, maar belangrijker dan samenhang is samenwerking. Juist vanwege de vele initiatieven en ontwikkelingsimpulsen, is samenwerking tussen kennisproducerende en kennisverspreidende instellingen vanzelfsprekend geworden. Juist uit niet-traditionele samenwerkingsvormen, met name tussen universitair en industrieel onderzoek, tussen diverse wetenschappelijke disciplines, tussen wetenschappelijk en voortgezet onderwijs, tussen scholen en bibliotheken, tussen natuur- en cultuurwetenschappen kunnen vernieuwingen op het gebied van de kennis verwacht worden. Na de eerste stap van de fysieke aansluitingen en online verbindingen, is nu een volgende aan de orde: de stap van de socio-technische aansluitingen, het creatief samen gaan van technische mogelijkheden en sociale processen en verbanden, de vernieuwingen van de leeromgeving in school, laboratorium en collegezaal. Aan de hand van enkele samenwerkingsvormen in deze domeinen kan een nieuwe rol voor de overheid in de kennissamenleving worden geschetst.

### ***Technologie en wetenschappelijk onderzoek***

Wetenschappelijk onderzoek blijft de motor voor het technologiebeleid. De overheid blijft een verantwoordelijkheid houden voor de wetenschappelijke kenniscreatie, maar haar rol wordt niet meer direct sturend, maar voorwaarden-scheppend en waar mogelijk bemiddelend. Soms kan de overheid net een belangrijk zetje geven voor de totstandkoming van belangrijke doorbraken en vernieuwingen. Zo zou het wetenschappelijk onderzoek in de ICT-sector zelf een versterkende impuls kunnen gebruiken.

In het algemeen biedt de ICT-golf ook voor al het andere wetenschappelijke onderzoek meer mogelijkheden tot exploratie en exploitatie van kennis. De boodschap is hier: bevorder en stimuleer zo veel mogelijk variatie. Dat betekent dus meer differentiatie tussen universiteiten, meer spreiding van kenniscentra en vooral meer samenwerking tussen de bollebozen en de technische ontwerpers en vernieuwers. De scheidslijn tussen zuivere kennis en technische toepassingen bij de kenniscreatie zijn immers niet meer zo scherp te trekken als vroeger. Omwille van die kenniscreatie is samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven van groot belang.

Om de samenwerking tussen universitair en industrieel onderzoek verder te bevorderen, maar tevens om de angsten voor volledige privatisering weg te nemen, zou de publieke functie van ongebonden onderzoek erkend kunnen worden door een basisfinanciering voor ongebonden onderzoek blijvend te garanderen. Bijvoorbeeld, als wiskundeonderzoek en -onderwijs en andere bètageschieden dreigen weg te vallen door verminderde studenteninstroom, erken dan het belang van deze vakken voor de huidige en toekomstige kennissamenleving door een gegarandeerde basisfinanciering. Dit is een punt waar de politiek om meer duidelijkheid kan worden gevraagd. In Finland, dat koploper is op het terrein van het kennisbeleid en in het nakomen van de Lissabon-normstellingen, wordt een vast percentage van het BNP gereserveerd voor wetenschappelijk onderzoek. Misschien is een vast percentage niet de beste vorm, maar het drukt een wil uit om hier voorop te blijven lopen.

De samenwerking tussen publiek en privaat gefinancierd wetenschappelijk onderzoek is een lastig punt. Toch moet men hier, ondanks sommige tegen geluiden uit de universitaire wereld, doorgaan op de ingeslagen weg. Het gaat om de zuiverheid van de motieven. Het motief ligt niet in het bereiken van een publieke bezuiniging op wetenschappelijk onderzoek, maar in het feit dat de ontwikkeling van nieuwe kennis, en de technische toepassingen van de creatie van die kennis, door deze samenwerking bevorderd worden.

### ***Bevorderen van interdisciplinair onderzoek***

Veel wetenschappelijke vernieuwingen zijn te verwachten op het snijvlak van disciplines. Toch is het nog steeds niet makkelijk werkelijk interdisciplinair onderzoek te doen. Wetenschappelijk prestige wordt vaak afgemeten aan het specialistische werk, en men is bang tussen wal en schip van disciplines te vallen. De geldstromen zijn meer in het voordeel van disciplinair dan interdisciplinair onderzoek en de grote hoeveelheid wetenschappelijke terminologieën en jargon nodigen ook niet uit tot samenwerking (Hazeu 2002). De vele problemen van natuur en samenleving trekken zich echter niets aan van discipline grenzen. Het wetenschappelijk onderzoek zal meer probleem- dan discipline gestuurd moeten worden in de toekomst, en de organisatie en financiering van onderzoek zal zich hierop moeten oriënteren. De overheid kan hier, door het bevorderen van samenwerking, net die bijdrage leveren die nodig is om een nieuwe ontwikkeling op gang te brengen.

### ***Bevorderen aantrekkelijkheid wetenschap***

Datzelfde zetje kan de overheid geven bij het aantrekkelijker maken van wetenschapsbeoefening zelf. Dat kan door meer differentiatie aan te brengen in opleidingen, salarissen en loopbanen. Ook hier gaat het dus om het bevorderen van meer variatie in plaats van uniformiteit. Voor de kennissamenleving is het

van groot belang dat jonge mensen nieuwsgierig worden gemaakt naar de wonderen van de wetenschap. Soms is men bang dat de huidige ICT-golf een de-intensivering van kennis met zich mee brengt in de vorm van minder lezen en minder grondig dingen willen uitzoeken. Dat moet geleerd worden, en hier lijkt het bevorderen van een stevige band tussen universiteiten en het voortgezet onderwijs van groot belang. Uit het oogpunt van de kennissamenleving is het vreemd dat Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs nog steeds hoog scoren op de internationale wiskunde- en *science*-competities, maar dat de bètafaculteiten niettemin kampen met een tekort aan studenten.

Hier past een kleine anekdote. Een beroemde hoogleraar in de natuurkunde in Twente nam zijn AIO's en OIO's elk jaar mee op een reis naar het CERN in Genève. Dat vond hij doodnormaal. Maar toen aan hem werd gevraagd of hij wel eens de leraren natuurkunde uit Enschede en omstreken uitnodigde om zijn eigen mooie laboratorium te komen kijken, zei hij verontwaardigd: "Dat is toch iets voor de afdeling voorlichting". Ja, dat is waar: alle universiteiten hebben prachtige en vaak grote voorlichtingsafdelingen gekregen, maar de persoonlijke band tussen hoogleraren en leerkrachten in het voortgezet onderwijs en de uitstraling die ervan uitgaat op de abiturienten, blijft enorm belangrijk. Misschien zouden die leraren en leraressen zelf ook wel in aanmerking willen komen voor een deeltijdse AIO-aanstelling, naast drie dagen lesgeven, bijvoorbeeld om hun eigen loopbaanperspectief aantrekkelijker te maken.

### ***De kwaliteit van het onderwijs***

Kwalitatief hoogstaand onderwijs blijft essentieel om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden van de nieuwe kennisontwikkeling door ICT. De kwaliteit van het onderwijs dreigt echter door vele oorzaken te worden aangetast, zowel in het voortgezet als in het hoger en wetenschappelijk onderwijs. Het heeft weinig zin om veel geld te investeren in ICT-implementaties in het onderwijs, als de basiskwaliteit dreigt weg te vallen.

De primaire taak van de overheid is te zorgen dat de basiskennis op alle niveaus van het onderwijs goed is, om de volgende stap met ICT in het onderwijs zinvol te maken en zinvol te kunnen maken. Bij die volgende stap moet de overheid het initiatief juist weer volledig bij de kennisdragers en kennisontwikkelaars zelf laten. Die volgende stap vraagt veel aandacht voor de socio-technische aspecten van ICT in een nieuwe leeromgeving (samenwerken in creatieve toepassingen). Juist hier kan nog veel verbeterd worden, van basisonderwijs tot en met de universiteiten. Het geld is er meestal wel, de wil ook, maar toch gaat de echte stap voorwaarts met ICT te langzaam. Cruciaal is daarom de rol van leerkrachten, die voldoende tijd moeten krijgen om zich goed bij te scholen. Die bijscholing kost

ook geld. In het voorbereidend beroepsonderwijs zijn in de CAO's speciale voorwaarden voor die bijscholing en de kosten daarvan opgenomen; wellicht een goed voorbeeld dat goed doet volgen op hogere niveaus.

Alles bij elkaar genomen is het geen geringe opgave om tot die volgende stap te komen, gezien de druk op en het tekort aan leerkrachten in het onderwijs, in het bijzonder in het voortgezet onderwijs. Toch mag die extra inspanning gevraagd worden, omdat bij het wegvallen van een stevige basis in het voortgezet onderwijs, het kennisniveau van de hele samenleving onder de maat blijft. Maar – en dat is het essentiële van onze opvatting – al die inspanningen hoeven niet te geschieden door directe aanwijzingen van de overheid of van het ministerie van Oc&w. Het moet vooral gebeuren door eigen initiatieven en experimenten op de werkvloer.

### ***Systematische evaluatie van experimenten***

Ook dient er een systematische evaluatie te komen van alle ICT-experimenten in het onderwijs. Bij de introductie van het studiehuis bijvoorbeeld, is meteen gekozen voor uniforme invoering op alle scholen tegelijk. Er is niet gekozen voor variatie, noch voor het eerst uitvoeren van diverse experimenten om daarna te komen tot een systematische evaluatie. Ook in het universitaire onderwijs zijn enorme sommen uitgetrokken voor ICT-experimenten, maar weten we nu beter wat we wel en niet moeten doen en waarom we dat wel of niet moeten doen? Die evaluaties hoeven weer niet per se door een overheidsinstantie gedaan te worden, maar kan het beste geschieden door universiteiten in samenwerking.

## **1.7 CONCLUSIES**

Het kennisbeleid van de overheid zou gezien kunnen worden als een voorbode van een nieuwe bestuursfilosofie, die ook op andere overheidsterreinen zou kunnen worden toegepast. Het bevat voor dit complexe en dynamische veld van de kennisontwikkeling een aantal eenvoudige boodschappen die, kernachtig geformuleerd, als volgt luiden:

- bevorder meer samenwerking tussen alle partijen, tussen universiteiten en bedrijfsleven voor wetenschappelijke onderzoek, tussen scholen en bibliotheken, tussen voortgezet onderwijs en universiteiten. Zo krijg je echte kennisnetwerken, die horen bij een kennissamenleving;
- doe dit echter niet door directe overheidssturing door precies te zeggen wie wat waar en hoe moet doen; dat weten de partijen in de kennisontwikkeling namelijk zelf doorgaans het beste. Deze boodschap is moeilijk voor de traditionele op uniformering gerichte opstelling van het onderwijsministerie;

- de overheid moet er wel op letten dat het gebeurt en dat het goed gebeurt, dat wil zeggen, met inachtneming van bepaalde kwaliteitsnormen en met behoud van alom erkende basiswaarden.

Kortom: variatie en experiment, en verankering van wat het succesvolle is.

## LITERATUUR

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2002) *Gewoon doen !? Perspectief op de Barcelona-ambitie '3% BBP voor O&O'*, AWT rapport 49, Den Haag: AWT.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (2002a) *Brief aan de opstellers van het nieuwe regeerakkoord over realiseren van Lissabon-doelstelling*, Den Haag: AWT

Bell, D. (1999/1973) *The coming of post-industrial society*, New York: Basic Books.

Dijstelbloem, H. (2000) 'Overleg geslaagd, patiënt overleden – de eerste dagen van het Nederlandse aids-beleid', *Filosofie en Praktijk* 21: 3-21.

Dijstelbloem, H. (2002) Een plaats om bij kennis te komen. Over de maatschappelijke rol van kennisinstututen, *Tijdschrift voor Wetenschap, Technologie en Samenleving*, 10: 34-38.

Dijstelbloem, H. (2002a) 'Lekenexpertise op het internet: een eigentijdse vorm van kennis?', blz. 12-17 in: *I&I, nieuwe media in perspectief*, september 2002, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.

Dijstelbloem, H. en C.J.M. Schuyt, red. (2002) *De publieke dimensie van kennis*, WRR Voorstudies en achtergronden V110, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Drucker, P. (1969) *The age of discontinuity. Guidelines to our changing society*, New York: Harper and Row.

Epstein, S. (1996) *Impure science*, Los Angeles: University of California Press.

Europese Raad (2002) *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Barcelona, 15 en 16 maart 2002.

Hazeu, C.A. (2002) 'De betekenis van ICT voor wetenschappelijk onderzoek', *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 20: 18-31.

Lane, R. (1966) 'The decline of politics and ideology in a knowledgeable society', *American Sociological Review*, 31: 649-662.

Machlup, F. (1962) *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton University Press.

Marres, N. en G.H. de Vries (2002) Tussen toegang en kwaliteit. Legitimatie en contestatie van expertise op het internet, blz. 171-248 in: H. Dijstelbloem en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR Voorstudies en achtergronden V110, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Porter, M. (2002) *Innovation and competitiveness: findings on the Netherlands*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.



- Stehr, N. (1994) *Knowledge societies*, Londen: Sage.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001) *De kenniseconomie in zicht*, vergaderjaar 2000-2001, 27 406, nr. 2, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Wilde, R. de (2001) *De kenniscultus*, Maastricht: Universitaire Pers Maastricht.



## EEN BESTUURSFILOSOFIE VOOR DE KENNISSAMENLEVING

*Commentaar door R. de Wilde*

*De Wilde is hoogleraar Wijsbegeerte aan de Faculteit der Cultuurwetenschappen van de Universiteit Maastricht.*

### ***De beperkingen van een gekleurde bestuursfilosofie***

“Wie wil dat Nederland een vitale kennissamenleving is, dat Nederlanders kunnen profiteren van de inzichten en producten van nieuwe kennis, moet kiezen voor investeren in vernieuwend onderzoek”. Zo begon de beleidsnota *‘Wie oogsten wil, moet zaaien’*, het in 2000 verschenen Wetenschapsbudget, om daar direct aan toe te voegen dat die keuze niet alleen een zaak van de overheid was. Met ‘sturing vanuit één punt’ was het gedaan, concludeerde de regering. “De overheid kiest er (...) voor het zelfregulerend vermogen van het bestel te stimuleren en ruimte te bieden voor autonomie.” Variatie en samenwerking, dat werd het uitgangspunt: “Instellingen kiezen een eigen profiel, zorgen voor kwaliteit en werken samen met anderen”. Tegenover deze meer terughoudende rol van de overheid staat echter wel “een heldere verantwoording”, opdat kan worden “gewerkt aan een transparant en gedifferentieerd onderzoeksbestel”.

Een echt Nederlands geluid: veel ambitie, veel grote warme woorden, maar wel de hand op de knip. Typisch beleidsproza ook, waarin kwesties niet op scherp worden gezet maar altijd de veilige middenweg wordt gezocht. Ik moest aan deze nota denken toen ik het pleidooi las van Schuyt en Dijkstra voor “een nieuwe bestuursfilosofie voor de kennissamenleving”. Vergelijk de “eenvoudige boodschap” waarmee zij hun betoog samenvatten met het paarse regeringsstandpunt uit 2000 en men wordt getroffen door de overeenkomsten. Meer samenwerking, geen directe sturing, meer kwaliteitscontrole: het staat er allemaal al precies zo, evenals veel enerzijds/anderzijds-redeneringen. Zo betekent “kiezen voor een vitale kennissamenleving” voor Kok II enerzijds het bevorderen van “de wisselwerking tussen onderzoek en bedrijfsleven”, maar anderzijds moet “de overheid langetermijngericht vernieuwend onderzoek beschermen en armslag geven”. Bij Schuyt en Dijkstra wordt dit: “samenwerking tussen universitair en industrieel onderzoek verder bevorderen”, maar tegelijkertijd “een basisfinanciering voor ongebonden onderzoek blijvend (..) garanderen”. Ten slotte worden zowel het *Wetenschapsbudget* als het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* (dat Schuyt en Dijkstra als basis dient voor hun artikel) gekenmerkt door het grote sociale en economische gewicht dat men toekent aan wat in Haagse en andere beleidskringen ‘ICT’ is gaan heten.

Mijn eerste conclusie is derhalve dat van een *nieuwe* bestuursfilosofie bij Schuyt en Dijstelbloem geen sprake is. Het artikel (en voor een groot deel ook het genoemde WRR-rapport) is vooral een samenvatting van het derde-weg-denken over de kennissamenleving en de rol van de overheid daarin. In deze ideologie wordt vastgehouden aan het oude sociaal-democratische idee dat onderwijs, van laag tot hoog, een publieke zaak is, zij het niet meer om de redenen van vroeger. Ooit redeneerde men: geef burgers betere scholing, dan verbetert de kwaliteit van hun arbeid; en ook: stimuleer onafhankelijk onderzoek, want meer inzicht zal uiteindelijk leiden tot meer beschaving. Dit 'culturele vertoog' is inmiddels ingewisseld voor een 'economisch vertoog'; een trend die trouwens al ver voor de opmars van het derde-weg-denken is ingezet. In dit economische vertoog kan men het publiek financieren van onderwijs en onderzoek wel rechtvaardigen, maar alleen in de zin dat zulke 'investeringen' leiden tot een groei van het nationale 'kenniskapitaal'. Dit 'kapitaal' moet wel groeien, zo heet het dreigend, want anders komt het nationale concurrentievermogen in gevaar. In dit vertoog mag de Nederlandse lobby voor meer belastinggeld voor industrieel onderzoek graag schermen met cijfers over de uitgaven aan Onderzoek en Ontwikkeling als percentage van het BNP, vooral omdat ons land niet tot de 'koplopers' in Europa behoort. Wat men over het hoofd ziet, is dat zogenoemde R&D-investeringen per bedrijfstak erg verschillen van elkaar: in de farmaceutische industrie zijn ze drie keer zo hoog als in de elektronica-industrie en negen keer zo hoog als in de levensmiddelenindustrie. Zonder nationale verschillen in de aard en omvang van de industriële bedrijvigheid er bij te betrekken, zeggen vergelijkingen van nationale budgetten voor onderzoek en ontwikkeling niet veel.

Ten opzichte van dit economische vertoog zetten Schuyt en Dijstelbloem een enkel, vooral sociaal-democratisch accent, maar een nieuwe visie op de kennissamenleving ontwikkelen ze niet. Het geklaag over Nederlands zogenaamd lage R&D-budget prikken ze niet door, en aan een relativering van zowel de economische als de sociale gevolgen van ICT zijn zij zelfs in 2002 nog niet toe.

Is het erg dat de WRR nog zo in de ban is van het paarse wereldbeeld? Niet per se. Nu iedereen Paars de rug toekeert, wordt het blijven denken in paarse termen ineens een teken van onafhankelijkheid! Veel zorgelijker is de wijze waarop Schuyt en Dijstelbloem omgaan met het begrip 'kennis'. Zo'n beetje iedere cognitieve activiteit valt bij hen onder dit begrip! Vroeger had alleen een elite van experts kennis, maar na een avondje surfen hebben u en ik het nu ook. Kennis is inmiddels 'overal', vooral dankzij ICT uiteraard. Waarom hangt de WRR een heel rapport op aan een totaal verwaterd en onscherp begrip? Schuyt en Dijstelbloem antwoorden dat mede onder invloed van ICT het kennisbegrip zélf diffuser wordt: "Het traditionele onderscheid tussen data, informatie, kennis en praktisch handelen is niet meer scherp te hanteren".

Stel, u krijgt een studie over de muziekcultuur in handen waarin geen principieel verschil meer wordt gemaakt tussen componeren, musiceren en muziek luisteren, want: “Mede onder invloed ICT is het allemaal een vorm van ‘muziek maken’ geworden.” En vanwege diezelfde ICT is ook het onderscheid tussen muziek en kabaal of tussen het Concertgebouworkest en het gepingel in de garage bij uw burens “niet meer scherp te hanteren”, want: “Mede onder invloed van ICT zijn de verhoudingen tussen experts en leken ingrijpend veranderd”. Totaal onzinnig allemaal? Nee, dat ook weer niet. De radio bracht muziek bij de arbeider thuis en inderdaad, ieder popbandje kan nu een eigen cd maken. Het probleem is meer dat hier één perspectief alle andere is gaan overheersen.

Waarom treffen we dit type vertekening ook bij Schuyt en Dijkstra aan? De bron is de keuze van de WRR om primair in economische termen over kennis te spreken. Vanuit dat perspectief ‘ziet’ men nu eenmaal vooral producenten, consumenten en producten, en doen verschillen in stijlen en praktijken van kennen er weinig toe. Men moet een perspectief op de wereld echter niet met de wereld zelf verwarren. Zeker, het kennisbegrip is verbreed, maar ondertussen heeft wetenschappelijke kennis nog altijd veel meer gezag dan gossip of ideologie, en is informatie vergaren ook in de 21<sup>e</sup> eeuw heel iets anders dan wat Aristoteles *phronêsis* heeft genoemd, de kennis om kennis toe te passen. Ingrijpender dan de zogenaamde ‘professionalisering van de leek’ is dan ook een verandering van perspectief: sinds het midden van de twintigste eeuw zijn we in de Westerse wereld steeds meer in economische termen gaan spreken over kennis (en over cultuur in het algemeen). Dit brengt me tot mijn tweede conclusie: het betoog van Schuyt en Dijkstra is meer een *expressie van* dan een kritische *reflectie op* deze trend. Ook in dit opzicht biedt de WRR ons dus niets nieuws.

Er is niets op tegen om in economische termen over kennis te spreken, als men zich maar bewust is van de effecten van dit handelen. Ieder vertoog, ook het economische, verheldert niet alleen kwesties, maar maakt beleidsmakers ook blind voor bepaalde problemen of ontwikkelingen. Zo brengt het perspectief van de WRR op de kennissamenleving met zich mee dat belangrijke hedendaagse beleidsproblemen niet worden gesteld. Ik noem er twee: Europees kennisbeleid heeft van het begin af aan in het teken gestaan van economische structuurpolitiek. Begrijpelijk, de EU is immers qua oorsprong en opzet een economische gemeenschap en geen cultureel project. Voor de natiestaat geldt echter min of meer het omgekeerde: dat ‘idee’ begon primair als een cultureel project. Wat we nu zien is dat de Europese economische blik op kennis ook op nationaal niveau steeds meer maatgevend wordt. Maar haalt men zo de niveaus niet door elkaar? En wat is het effect van deze ‘verwarring’ op het ‘idee’ van de natie en de institutie die daarmee primair verbonden is, het onderwijs?

Meer samenwerking tussen universiteiten en bedrijfsleven, meer samenwerking tussen disciplines. Prachtig, maar al deze aanbevelingen blijven risicoloos als men geen aandacht heeft voor de verschillen tussen deze actoren. Philips genereert bijna 1500 patenten per jaar, de Technische Universiteit Delft is blij met 50 per jaar. Moeten universiteiten mee in de patentrace? Maar waarom van een muis een olifant willen maken? Mijn indruk is dat het bedrijfsleven daar helemaal niet op zit te wachten. Bedrijfsonderzoekers willen graag een universitaire cultuur die niet bedrijfsmatig is ingericht, want het heeft weinig zin om samen te werken met een universitair lab dat dezelfde onderzoeksstrategie kent als het eigen lab. Wil het pleidooi voor variatie meer zijn dan een kreet, dan moet er daadwerkelijk onderzoek worden gedaan naar verschillen in bijvoorbeeld stijlen van kennen, tijdsordes en reputatiemechanismen – iets dat de WRR nu heeft nagelaten. Voor de roep om meer interdisciplinair onderzoek geldt hetzelfde: beleidsonderzoekers als Schuyt en Dijkstra zouden er goed aan doen de disciplinaire inrichting van het wetenschapsgebouw niet dadelijk te veroordelen als ‘achterhaald’. Verricht eerst empirisch, antropologisch onderzoek naar de aard van de hedendaagse disciplinaire orde. Waarom zijn disciplines nog altijd belangrijk? Wat komt er eigenlijk bij kijken om problemen interdisciplinair te onderzoeken?

## EEN BESTUURSFILOSOFIE VOOR DE KENNISSAMENLEVING

*Commentaar door J.W. Oosterwijk*

*Oosterwijk is Secretaris-generaal van het Ministerie van Economische Zaken.*

### ***Inleiding***

Wetenschap is een aparte tak van sport. Daniel Greenberg (2001) wees ons daar nog eens op in zijn recente boek *Science, money and politics*, waarin hij een interessante doorkijk geeft naar hoe de Amerikaanse *science enterprise* – zoals hij de wetenschap aanduidt – opereert. De vraag die Schuyt en Dijkstra aan de orde stellen is welke sportieve prestaties in dezen van de overheid verwacht mogen worden. Immers, waar zoals de auteurs stellen, de wetenschap dichter bij het publiek en de maatschappij komt te staan door zaken als internet en de totstandkoming van nieuwe centra van kennis, zal ook de rol van de overheid veranderen. Terugtrekken, optreden en herintreden: met deze trits benoemen de auteurs op interessante wijze de dilemma's waar de overheid in relatie tot de wetenschap voor staat. Ik wil hier graag enige kanttekeningen bij maken.

### ***Rake constatering***

Schuyt en Dijkstra doen een aantal boeiende constatering. Ik pik er enkele uit die vanuit mijn perspectief interessant zijn:

- a) de Nederlandse innovatiepositie;
- b) het belang van samenwerking;
- c) de rol van de maatschappij ten aanzien van de wetenschap;
- d) de aantrekkelijkheid van de wetenschap; en
- e) evaluatie en experimenten.

De Nederlandse innovatiepositie – als maat voor de kennissamenleving – is, zoals Schuyt en Dijkstra aan de hand van de *invasion lecture* van Porter van eind 2001 laten zien, niet op alle terreinen rooskleuring. Vaak benadrukken overheden nogal eens die slechte kanten van een bepaald beleidsterrein. Als we naar onze innovatieprestaties kijken, zien we echter een gemengd beeld. Goede scores (bijvoorbeeld als het gaat om onze publieke uitgaven aan R&D) en mindere scores (bijvoorbeeld als het gaat om de tekorten aan onderzoekers en R&D medewerkers). De uitgangspositie lijkt aardig, maar we moeten wel doorpakken. Dit is immers noodzakelijk voor onze toekomstige groei, en om de effecten van de

vergrijzing etcetera op te vangen. Een hogere groei van de productiviteit, gebaseerd op versterkte innovatieprestaties, is hiervoor cruciaal.

In het artikel wordt gewezen op het belang van samenwerking. Vanuit de gedachte dat innovatie steeds interactiever wordt, sluit ik mij daar volledig bij aan (zie bijvoorbeeld het hoofdstuk over innovatie in de *Concurrentietoets 2002* van het Ministerie van Economische Zaken). Samenwerking is niet alleen cruciaal voor bedrijven, maar ook voor de wetenschap die daarmee openstaat voor een gunstige wisselwerking tussen onderzoek en innovatie. Dat zo'n wisselwerking positief werkt en gepaard kan gaan met wetenschappelijk topprestaties laten tal van voorbeelden in o.a. het Verenigd Koninkrijk en de VS zien. Bovendien kan deze wisselwerking de genoemde grenzen van de wetenschapsgebieden helpen doorbreken.

De rol van de maatschappij ten aanzien van de wetenschap is veranderd, zo wordt geconstateerd. Door betere communicatie (internet en tv) worden burgers mondiger. Dat is een positieve ontwikkeling. Sommige organisaties en belangengroepen bedienen zich echter regelmatig van gelegenheidsargumenten. Ook is het moeilijk informatie (bijvoorbeeld op internet) te filteren op betrouwbaarheid en gekleurdheid. Dit vraagt veel van bijvoorbeeld consumentenorganisaties. Dat kan soms om een actievere rol van de overheid vragen. In dit verband denk ik bijvoorbeeld aan het organiseren van het maatschappelijk debat, zoals gebeurd is rondom het thema '*Eten en Genen*' (Commissie-Terlouw).

De aantrekkelijkheid van de wetenschap en van natuur- en techniekstudies is een belangrijk zorgpunt. Zoals in de Concurrentietoets van EZ (2002) al werd gesignaleerd, heeft de wetenschap te kampen met tekorten (instroom studenten natuur en techniek en promovendi) en een afnemende aantrekkelijkheid (geringe carrièreperspectieven en slecht HRM-beleid). Dit vraagt veel van universiteiten en kennisinstellingen. Gelet op de grote vergrijzing van het bestand van onderzoekers moet hieraan door hen prioriteit worden gegeven. Alleen zij kunnen, door jongeren carrièreperspectieven te bieden, zorgen voor een juiste instroom. Tegengaan van versnippering in de wetenschap is daarbij belangrijk. Immers door betere samenwerking tussen universiteiten kan efficiënter met de middelen worden omgegaan, ontstaan synergievoordelen, en bovendien betere carrièreperspectieven voor jonge onderzoekers. De signalen van de laatste tijd (zo gaan de drie TU's intensief samenwerken ten aanzien van onderzoek en onderwijs en bijvoorbeeld gezamenlijk apparatuur kopen) zijn dan ook bemoedigend.

In het artikel wordt veel aandacht besteed aan evaluatie en experimenten. Dat is terecht. Zo laat het recente Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO)



Technologiebeleid zien dat Nederland hier veel kan winnen. Door experimenten te koppelen aan goede evaluatie kunnen we, zonder gelijk al te grote veranderingen in gang te zetten, kijken of iets werkt. Met name lokaal moet er ruimte zijn voor experimenten (mits goed geëvalueerd en verantwoord).

### ***Een nieuwe bestuursfilosofie?***

Kern van het betoog van Schuyt en Dijstelbloem ligt bij de veranderende bestuursfilosofie die de kennissamenleving noodzakelijk maakt. Ook hier ben ik het overwegend eens met de auteurs. De overheid moet en kan geen directe sturing aan de wetenschap geven, zo wordt terecht door de auteurs geconstateerd. Geen directe sturing wil echter geenszins zeggen: geen overheidsbemoedening. Het gaat immers om publiek geld. Een duidelijke *governance* is daarom beslist op zijn plaats. Wat van de overheid verwacht mag worden is dat de overheid richting geeft, maar tegelijkertijd ruimte laat aan instellingen, terwijl ze aan instellingen tevens om resultaat vraagt en rekenschap hierover. Goede *governance* van beleid – en daarmee effectiever beleid – vraagt om heldere afspraken, goede interdepartementale samenwerking (juist op dicht tegen elkaar liggende terreinen als wetenschap en innovatie), regelmatige evaluatie van beleid, en het doorlichten van bestaande structuren op hun functie en missie. Dit vraagt een actievere rol van de verschillende departementen en het beter toepassen van begrippen uit de *New Public Management*-theorie. Hier valt nog het nodige te verbeteren. Het IBO Technologiebeleid laat dit duidelijk zien. De overheid is soms gefragmenteerd bezig, en op sommige beleidsterreinen worden zaken niet altijd voldoende op elkaar afgestemd. Gelukkig is de interdepartementale afstemming door de opzet van een nieuwe structuur van Onderraden (CWTI, RWTI) verbeterd, maar we moeten er wel voor zorgen dat dit ook echt gaat werken en leidt tot betere samenwerking. Juist waar het gaat om het thema innovatie – en dus toekomstige groei – is dit cruciaal. Verder is het, zoals ik hiervoor al aangaf, zaak meer werk te maken van evaluaties. Een belangrijk punt daarbij – dat in het artikel niet wordt genoemd – is het doorlichten van de bestaande structuren in het innovatiesysteem op hun oorspronkelijke functies. Ervaringen in bijvoorbeeld Finland en Denemarken, waarbij de hele kennisinfrastructuur is doorgelicht, kunnen hierbij behulpzaam zijn. Ook dit soort aspecten vragen om visie vanuit de overheid. Hiervoor had de WRR wat schoten voor de boeg kunnen geven.

### ***Afsluitende opmerkingen***

Ik begon met de constatering dat wetenschap een aparte tak van sport is. De ontwikkelingen in de wetenschap vragen – zoals Schuyt en Dijstelbloem terecht constateren – om een nieuwe beleidsfilosofie voor de overheid. Inderdaad horen samenwerking (wat al centraal staat in het EZ innovatiebeleid), meer vrijheid (voor experimenten en minder regels) en goed evalueren daarbij. Dit soort zaken

brengt echter ook nieuwe afspraken met zich mee, zoals meer aandacht voor *governance* bijvoorbeeld. Zo zullen universiteiten rekenschap moeten afleggen over hun prestaties, zullen onderdelen van de kennisinfrastructuur beter moeten worden beoordeeld op hun effectiviteit, en zullen departementen en andere overheden beter moeten samenwerken om daadwerkelijk meer innovatiegedreven te realiseren. Deze meer praktische zaken zijn cruciaal om de filosofie van Schuyt en Dijkstra verdere invulling te geven. Inderdaad, terugtreden, soms optreden, en op het juiste moment herintreden, maar vanuit een overheid die richting geeft, ruimte biedt, en over de resultaten ook rekenschap vraagt.

## LITERATUUR

Greenberg, D.S. (2001) *Science, money and politics. Political triumph and ethical erosion*, University of Chicago Press: Chicago.

Ministerie van Economische Zaken (2002) *Toets op het concurrentievermogen. Benchmarken om te groeien*, Den Haag.

## 2 VERDELING VAN PUBLIEKE EN PRIVATE VERANTWOORDELIJKHEID; EEN AGENDAVOORSTEL VOOR DE KOMENDE JAREN

*F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema*

*Hoefnagel is wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Scheltema is voorzitter van de WRR.*

### 2.1 INLEIDING

De verdeling van verantwoordelijkheid is een kernthema in de maatschappelijke ordening. Die verdeling is sterk in discussie. De tweedeling publiek of privaat is daarbij een belangrijk thema. Welke verantwoordelijkheden behoren bij de overheid, en welke kunnen beter in de private sector worden neergelegd?

Er is sprake van bewegingen op vele fronten en ze lijken soms tegenstrijdig aan elkaar. De privatiseringen sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw steunen op de opvatting dat de overheid te veel verantwoordelijkheden naar zich toe heeft getrokken. Het zou beter zijn meer taken bij de private sector neer te leggen. Maar zodra er problemen in de samenleving opdoemen, bestaat de neiging naar de overheid te kijken: zij is het natuurlijk aanspreekpunt voor alles wat er mis gaat. Als er een ramp gebeurt, verwacht men strengere regels en een strakkere handhaving van de regels door overheidsorganen. Op het punt van privatisering ziet men overigens ook aarzelingen; de verwachte voordelen zijn niet altijd gehaald, en er blijken nadelen of risico's die men niet had voorzien.

Tegelijkertijd voltrekken zich in de private sector ook interessante ontwikkelingen. Het uitgangspunt dat ieder vrij is zijn eigen doelen of belangen na te streven terwijl de overheid voor het algemeen belang moet opkomen, wordt aangevuld met de gedachte dat ook private instellingen een maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen. Nederland kent traditioneel een belangrijke *civil society*, waarin allerlei organisaties zich belangen als het onderwijs, de gezondheidszorg of het welzijn aantrekken. Op het hoogtepunt van de verzorgingsstaat was de sturende rol van de overheid groot. Dat heeft echter tot een zodanige bureaucratie geleid dat nu niet alleen meer nadruk op marktwerking wordt gelegd, maar ook de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen wordt benadrukt. Nog opvallender is wellicht dat ook in het bedrijfsleven het 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' in de mode is gekomen. Men voelt kennelijk een verantwoordelijkheid

voor belangen die enige decennia geleden louter aan de behartiging door de overheid werden overgelaten.

Het gaat in deze beschouwing om het signaleren van ontwikkelingen die van invloed zijn op de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de publieke en private sector. In verschillende rapporten van de WRR zijn aspecten van dit vraagstuk aan de orde geweest: 'Het borgen van publiek belang' (2000), 'Van oude en nieuwe kennis' (2002a), en 'De toekomst van de nationale rechtsstaat' (2002b). Het is nu niet de bedoeling om oplossingen voor te stellen, maar om te signaleren hoe belangrijk deze problematiek in de toekomst zal blijven, en hoezeer er behoefte aan doordenking en verandering zal blijven bestaan. Het gaat om het agenderen van belangrijke vragen. Deze agendering betreft het maatschappelijk debat, de politiek-bestuurlijke agenda en het wetenschappelijk onderzoek.

## 2.2 WAT TE VERSTAAN ONDER VERANTWOORDELIJKHEID

We onderscheiden vier elementen van verantwoordelijkheid: het normatieve element, het instrumentele element, het element van rekenschap en verantwoording, en het element van de sanctie.

Bij het *normatieve element* is de vraag: wie is verantwoordelijk te stellen? Het gaat om de vraag tot wie men zich wendt, wie men aanspreekt wanneer de verantwoordelijkheidsvraag speelt. Degene die verantwoordelijk is, moet verantwoording afleggen, kan worden aangesproken om veranderingen door te voeren, of moet de negatieve gevolgen dragen wanneer er iets niet goed is gegaan. De maatschappelijke opvattingen bepalen deze verantwoordelijkheid, en zij worden vaak in rechtsregels vertaald. De wetgever legt bepaalde taken, en dus ook bepaalde verantwoordelijkheden, neer bij de rijksoverheid, bij gemeenten of bij maatschappelijke organisaties. Soms nemen organisaties op eigen initiatief verantwoordelijkheden op zich: zij trekken zich een bepaald belang aan en stellen zich daarvoor verantwoordelijk. Men denke aan instellingen op het terrein van het maatschappelijk welzijn of aan ondernemingen die hun activiteiten 'maatschappelijk verantwoord' willen uitoefenen.

Bij het *instrumentele element* gaat het om de feitelijke capaciteit om verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Hier gaat het om de feitelijke mogelijkheden om een bepaald resultaat te bereiken of om negatieve gevolgen te vermijden. Er bestaat een nauw verband met de normatieve vraag: men kan het beste diegene verantwoordelijk stellen die ook feitelijk in staat is om de gang van zaken te beïnvloeden. Zo houdt men de minister verantwoordelijk voor zijn departement; de minister is immers de 'baas' van het departement en kan dus bepalen wat er

gebeurt. Op dezelfde manier is de leiding van een bedrijf verantwoordelijk voor de resultaten ervan, zij heeft niet voor niets de leiding.

Het *element van rekenschap en verantwoording* heeft betrekking op het geven van inzicht en het extern controleerbaar maken van de wijze waarop men zijn verantwoordelijkheid heeft geëffectueerd. Een belangrijk element is hierbij het forum waarvoor verantwoording moet worden afgelegd. Een overheidsorgaan pleegt verantwoording schuldig te zijn aan de volksvertegenwoordiging, maar er wordt ook gesproken over verantwoording aan cliënten of gebruikers van diensten. Een gesubsidieerde instelling heeft een verantwoordingsplicht jegens de overheid, maar ook jegens de directe omgeving die zij bedient.

Het *element van de sanctie* gaat over de consequenties die verbonden kunnen worden aan het oordeel dat de verantwoordelijk gestelde tekort geschoten is. Er bestaan uiteenlopende disciplinerende en corrigerende maatregelen, zoals ontslag, financiële aansprakelijkheid en straffen.

### 2.3 BELANGRIJKSTE RECENTE ONTWIKKELINGEN

We noemen hier een tweetal ontwikkelingen die een belangrijke invloed op de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheid hebben. De eerste heeft te maken met de veranderende positie van de overheid in het maatschappelijk krachtenveld. Kon men enige tijd geleden de overheid, en met name de nationale overheid, opvatten als de instantie die de behartiging van het algemeen belang daadwerkelijk op zich kon nemen, die positie kan zij nu niet meer vervullen. De nationale staat heeft naar twee zijden veel van zijn macht verloren. Naar het internationale veld is er sprake van verlies doordat de betekenis van grenzen sterk is verminderd, waardoor ook de vrijheid van de nationale overheid om in eigen land de regels te stellen is gereduceerd. Europese en internationale instanties bepalen in belangrijke mate wat hier gebeurt. Tegelijkertijd is ook de private sector grensoverschrijdend geworden, waarmee de mogelijkheid om greep op die sector te krijgen voor de nationale overheid eveneens kleiner wordt. Maar ook los daarvan leiden ontwikkelingen als individualisering en horizontalisering in de samenleving ertoe dat de overheid haar macht meer moet delen met anderen. Minder dan vroeger kan zij eenzijdig bepalen wat er moet gebeuren. In het rapport *'De toekomst van de nationale rechtsstaat'* (WRR 2002b) zijn beide ontwikkelingen besproken. Ze betekenen niet dat de nationale rechtsstaat zijn betekenis zou verliezen, maar wel dat de positie van deze overheid verandert.

De tweede ontwikkeling hangt samen met de opkomst van de informatie - en communicatietechnologie (ICT), maar kan beter algemeen worden gekarakteriseerd als de versterking van het kenniselement in de samenleving. Door de toename van het belang van kennis bij welhaast alles wat wij doen, wordt het steeds noodzakelijker dat de overal in de samenleving aanwezige kennis ook daadwerkelijk gebruikt kan worden. In een kennissamenleving wordt voortdurend nieuwe kennis geproduceerd en moet men, vaak tastenderwijs, met al dat nieuwe leren omgaan. Door te zorgen dat met nieuwe inzichten ervaring wordt opgedaan, en dat daarvan wordt geleerd, kan al experimenterende worden nagegaan welke oplossingen de beste zijn.

Voor de overheid hebben deze ontwikkelingen grote gevolgen. Centrale sturing met behulp van strakke regels is veel minder mogelijk: men kan niet meer tevoren vanuit één punt overzien wat het beste is. De noodzakelijke kennis is zo verspreid over de samenleving aanwezig en de ontwikkelingen gaan zo snel, dat gedetailleerde regelgeving daarmee vaak in strijd komt. In het rapport *Van oude en nieuwe kennis* (WRR 2002b) is op die grond aangegeven dat de klassieke sturingsmiddelen van de overheid, regels en hiërarchie, in die omstandigheden minder adequaat worden. Deze laten te weinig ruimte voor de eigen inbreng van kennis en creativiteit van burgers, instellingen en ambtenaren, en doen daardoor onvoldoende beroep op hun eigen verantwoordelijkheid. De beide hier geschetste ontwikkelingen hangen met elkaar samen en versterken elkaar. Ze hebben gemeen dat ze invloed hebben op de positie van de overheid in de samenleving, en daardoor ook op de manier waarop publieke en private verantwoordelijkheden vorm moeten krijgen. Hierna wordt nagegaan welke invloed deze ontwikkelingen kunnen hebben op de verschillende elementen van verantwoordelijkheid die in de vorige paragraaf zijn onderscheiden.

## 2.4 HET EERSTE ELEMENT: WIE IS VERANTWOORDELIJK?

Het bekende adagium op dit punt is: transparantie. De noodzaak van een heldere verantwoordelijkheidsstructuur wordt in allerlei beleidsdocumenten steevast voorop gesteld. Het is ook gemakkelijk opgeschreven, de praktijk is echter gecompliceerder. Er is een verband tussen het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan iemand, en de feitelijke mogelijkheden die de betrokkene heeft om de gebeurtenissen te beïnvloeden. Degene die dat het beste kan, zal men als verantwoordelijke aanmerken. Maar in de werkelijkheid zijn de feitelijke verbanden meestal zo gecompliceerd dat er keuzes moeten worden gemaakt over wie men de verantwoordelijkheid toebedeelt.

Wanneer men een gebeurtenis als de ramp in Volendam analyseert, wordt zichtbaar dat het gedrag van velen heeft bijgedragen aan het noodlottige resultaat. Men kan denken aan de bezoeker die onhandig met vuur omging waardoor de brand kon ontstaan, aan de caféhouder, aan de controlerende ambtenaar, aan het College van B en W, en aan leden van de gemeenteraad die zich tegen goede controles hadden verzet. Zij en nog vele anderen hebben allen hun aandeel gehad. Wanneer wij echter het belang van een heldere verantwoordelijkheid benadrukken, betekent dit dat wij die verantwoordelijkheid bij voorkeur op één plaats neerleggen. Degene die verantwoordelijk wordt gesteld, zou dan ook degene moeten zijn die het beste in staat is de ramp te voorkomen. Maar het antwoord op de vraag wie dat is, vloeit niet vanzelfsprekend voort uit een analyse van de situatie. Immers, wanneer men een verantwoordelijke aanwijst, heeft dat tot gevolg dat diegene voorzien moet worden van de instrumenten om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Wijst men de overheid aan, dan zal die grijpen naar middelen als voorschriften of inspecties. Wijst men de caféhouder aan, dan zal men verlangen dat deze zich bijvoorbeeld voorziet van een veiligheidscertificaat of van een aansprakelijkheidsverzekering. Er bestaat dus een duidelijke wisselwerking tussen: a) de normatieve keuze om iemand als verantwoordelijke aan te wijzen en; b) de wijze waarop vervolgens de maatschappelijke constellatie wordt ingericht om nadelige gevolgen in de toekomst te vermijden.

De maatschappelijke of normatieve opvattingen die achter de genoemde keuze verborgen liggen, veranderen met de tijd. Een eeuw geleden zou waarschijnlijk de cafébezoeker die feitelijk het begin van de brand veroorzaakte, als primair verantwoordelijke zijn gezien. In het midden van de vorige eeuw zou de verantwoordelijkheid vooral bij de caféhouder zijn gelegd. Nu is het beeld dominant dat de overheid een zware verantwoordelijkheid draagt. Dit heeft tot gevolg dat een verscherping van de voorschriften en een grotere inspanning om die te handhaven als oplossingen worden gezien.

Men kan het vraagstuk vooral opvatten als een instrumenteel probleem. Het gaat er dan om te bepalen wie over de beste instrumenten beschikt om te zorgen dat het in de toekomst goed gaat. Een groot vertrouwen in de sturende rol van de overheid leidt tot een sterke nadruk op de overheidsverantwoordelijkheid. Is het resultaat toch niet bevredigend, dan moet een andere verdeling van verantwoordelijkheden, met bijbehorende instrumenten, worden gekozen, hetzij binnen de overheid zelf, hetzij in verhouding tot de private sector. Deze benadering is terug te vinden in de vijf operaties uit de jaren tachtig en negentig (reorganisatie rijksdienst, decentralisatie, heroverweging, privatisering en deregulering) en zeker ook in het pleidooi voor meer marktwerking (Idenburg 1995: 42; WRR 2000: 18).

Onze stelling is dat het probleem dieper ligt. De gedachte dat een eenvoudige verantwoordelijkheidsstructuur mogelijk is, waarbij zoveel mogelijk één bepaalde actor als verantwoordelijke wordt aangewezen, is in de huidige kennissamenleving onmogelijk en ongewenst. Onmogelijk, doordat het handelen van velen bepalend is voor wat er gebeurt. Zoals de brandveiligheid het gevolg is van het gedrag van een reeks van betrokkenen, zo wordt ook de kwaliteit van de gezondheidszorg (of van een enkel ziekenhuis), van het onderwijs of van de behartiging van welk publiek belang dan ook door velen bepaald. Legt men de verantwoordelijkheid op één plaats neer, dan veronderstelt dat een mogelijkheid om de gang van zaken effectief te beheersen, die niet (meer) bestaat. Het is nodig dat alle betrokkenen een optimale bijdrage leveren, gebruik makend van hun professionele vaardigheden en van hun kennis van de specifieke omstandigheden, en dat hun initiatief en creativiteit worden gestimuleerd om tot goede oplossingen te komen. Een strakke centrale sturing vanuit de positie van degene die verantwoordelijk wordt gesteld, is daarmee in strijd. Gedetailleerde regels en een strenge hiërarchie geven de andere betrokkenen niet de ruimte die zij voor het goed vervullen van hun taak nodig hebben. Het zou hen degraderen tot slaafse uitvoerders van regels en voorschriften.

Een dergelijke benadering is ook ongewenst omdat verantwoordelijkheid een verinnerlijking veronderstelt van de normen en motieven volgens welke men moet handelen. Men moet de overtuiging hebben dat de manier waarop de verantwoordelijkheid is geregeld, bijdraagt aan het belang dat men dient. Dat gaat niet indien een centrale verantwoordelijkheid – van de overheid of van de top van de (overheids)organisatie – zich vertaalt in een veelheid van regels en verantwoordingsystemen, die de verantwoordelijkheid van andere actoren verstikken in plaats van stimuleren.

Het primaire probleem is dus niet de *verdeling* van verantwoordelijkheid maar de *deling* van verantwoordelijkheid. Ook in de verhouding tussen overheid en private partijen moet er een erkenning zijn van het feit dat het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid voor een publiek belang. Dat wordt ook steeds duidelijker beseft. Het beroep dat steeds vaker wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers of van private instellingen is daar een uitdrukking van. Het geeft aan dat de overheid niet alle verantwoordelijkheid toegeschoven kan worden, maar dat ook anderen zich die moeten aantrekken. Zo wordt in het Strategisch Akkoord van het kabinet-Balkenende (*Werken aan vertrouwen 2002*) bij het onderwijs afstand genomen van de strakke sturing door het departement en wordt ruimte geboden aan uiteenlopende invullingen door de onderwijsinstellingen. In het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* (2002a) is op een breed terrein voor een dergelijke benadering gepleit.



Het vormgeven van een stelsel van gedeelde verantwoordelijkheid zal de komende tijd een belangrijke opgave zijn. Hoe kan men voorkomen dat de verantwoordelijken naar elkaar verwijzen? Hoe verhoudt zich deze benadering met de eis van rechtszekerheid, die verlangt dat men duidelijke regels heeft op grond waarvan men ter verantwoording kan worden geroepen? Wanneer men kijkt naar beleidsmodellen als interactief bestuur, coproductie van beleid en het multi-actor-model, dan ontstaat soms de indruk dat door vervlechting van verantwoordelijkheden eigenlijk niemand meer als verantwoordelijke kan worden gezien. Dat is uiteraard het tegendeel van wat bereikt moet worden. Het feit dat er van een gedeelde verantwoordelijkheid sprake is, betekent ook niet dat ieder op dezelfde wijze verantwoordelijk is. De positie van de overheid is een andere dan van de private instelling. De overheid moet de richtinggevende besluiten nemen en er vervolgens op toezien dat anderen dienovereenkomstig hun verantwoordelijkheid nemen. Maar het daarop toezien is wat anders dan het toezien op naleving van regels.

Een voorbeeld van een beleidsterrein waarop al enige tijd gezocht wordt naar een betere verdeling van verantwoordelijkheden, biedt het milieu-beleid. Het illustreert ook dat dit met onzekerheid gepaard kan gaan. Evenals bij veel andere sociale grondrechten is de kerntaak van de overheid op dit punt in artikel 21 van de Grondwet vrij globaal aangegeven. Ze is voor meerdere uitleg vatbaar en onduidelijk is of er ook een rechts-plicht van andere actoren om zich het milieubelang aan te trekken, uit is af te leiden (Van Gestel 2000: 273 e.v.). In feite heeft de overheid in haar milieubeleid er steeds naar gestreefd de verantwoordelijkheid van andere actoren te versterken. De vele juridische vragen die dit artikel op het principiële punt van verantwoordelijkheid oproept, laten in ieder geval zien dat er veel onzekerheid heerst over het type overheidsverantwoordelijkheid dat in het geding is: een algemene operationele dan wel meer globale eindverantwoordelijkheid van de overheid, die ook ruimte laat voor anderen.

Het milieubeleid is ook in de verdere vormgeving interessant. Onze wetgeving is hier vanouds sterk instrumenteel en procedureel, waar andere landen en internationale organisaties meer aandacht hebben voor de wettelijke codificatie van inhoudelijke rechtsbeginselen (Ministerie van VROM 2001: 56). Rechtsbeginselen hebben een algemeen normatief karakter, en doen daardoor een groter beroep op de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen dan een samenstel van nauwkeurige regels. Ze bieden tegelijkertijd minder rechtszekerheid, doordat de manier waarop de verantwoordelijkheid waar moet worden gemaakt niet tevoren precies vast te stellen is, maar afhankelijk blijft van de omstandigheden en de maatschappelijke en technische ontwikkelingen.

Hoe moeilijk het voor de overheid is om een goede lijn te kiezen, blijkt op dit terrein voortdurend. Sanering van regels en het meer invulling geven aan de eigen verantwoordelijkheid van private partijen staan hoog op de agenda, ook op die van het huidige kabinet. Maar tegelijkertijd wordt veelvuldig de nadruk gelegd op de noodzaak om door strakke regels en straffe handhaving de (milieu)veiligheid te garanderen.

### **Conclusie**

Nieuwe ontwikkelingen maken de huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen de publieke en de private sector steeds minder adequaat. Terwijl vaak

gezocht wordt naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheid, zou het veeleer moeten gaan om de erkenning van een gedeelde verantwoordelijkheid. De overheid moet niet als enige de verantwoordelijkheid toegeschoven krijgen voor het publieke belang, met als gevolg dat zij de rol van centrale sturing opgedrongen krijgt, maar ze moet juist inzetten op het mobiliseren van de verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en instellingen behoeft niet een loslaten van de verantwoordelijkheid van de overheid op te leveren, maar leidt wel tot een andere invulling daarvan.

## 2.5 HET TWEDE ELEMENT: DE CAPACITEIT OM VERANTWOORDELIJKHEID TE DRAGEN

Het toedelen van verantwoordelijkheid houdt verband met het tweede element: de capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen. Er is sprake van een wisselwerking: men zal verantwoordelijkheid toedelen omdat men aanneemt dat de verantwoordelijke over de instrumenten beschikt om die ook waar te maken, terwijl omgekeerd uit het verantwoordelijk stellen ook de noodzaak kan voortvloeien om die instrumenten te versterken of uit te breiden. Wanneer de verantwoordelijkheid van de overheid voor het publieke belang niet als een exclusieve wordt beschouwd, maar als één die gedeeld moet worden met andere actoren, dan leidt dat ook tot andere instrumenten. Het gaat er dan niet om het gedrag van anderen zo sterk mogelijk te beheersen, maar om de verantwoordelijkheid van die anderen zo goed mogelijk te mobiliseren. Het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen schrijft dan niet voor dat een nieuw didactisch systeem zoals het studiehuis overal op dezelfde manier moet worden ingevoerd, maar geeft ruimte om verschillende mogelijkheden te beproeven. Het toezicht op de brandveiligheid wordt dan niet zodanig opgezet dat de gecontroleerde zich vooral tot doel stelt de controleurs tevreden te stellen, in plaats van zich zelf om de veiligheid te bekommeren. Strakke regels en bureaucratische controlesystemen zouden dan plaats moeten maken voor instrumenten die stimuleren dat anderen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Bij het onderwijs zou een grotere vrijheid van scholen gepaard kunnen gaan met vormen van evaluatie, die aangeven in hoeverre van die vrijheid een goed gebruik is gemaakt. Voor de toekomst zou hieruit ook meer algemeen lering kunnen worden getrokken.

In dit verband spelen ook meer feitelijke ontwikkelingen een rol: ze bepalen mede de instrumentele capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen. Een voorbeeld daarvan is de technologische vernieuwing, en zeker de informatie- en communicatietechnologie. Omdat er op ICT-terrein de laatste jaren veel interessante beleidsvoorstellen zijn gedaan, gaan we hierop nader in.

Het is zonneklaar dat er een relatie is tussen ICT en veranderingen in het handelingsvermogen en in de capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen. Deze relatie is evenwel dubbelzinnig. ICT begunstigt deze veranderingen, maar de feitelijke uitwerking hangt in hoge mate af van de maatschappelijke inbedding en acceptatie, die niet primair technologisch bepaald zijn. ICT moet worden gezien als een meccanodoos die een variëteit aan nieuwe constructies en mogelijk maakt. ICT legt dan ook geen ondubbelzinnige informatiearchitectuur op. Juist deze informatiearchitectuur bepaalt het handelingsvermogen (Hoefnagel 1999).

Bij al deze variëteit van mogelijkheden is er één zekere grens. ICT kan op termijn de bestaande structuren van verdeling van verantwoordelijkheid flink ondermijnen. Te denken valt aan de situatie waarin de bestaande formele structuren gebaseerd zijn op de veronderstelling dat actoren een bepaald handelingsvermogen hebben dat de nieuwe, met behulp van ICT ontwikkelde informatiearchitectuur feitelijk niet meer kan garanderen.

In alle recente adviezen aan de overheid over de implicaties van ICT krijgen dan ook de noodzaak van institutionele verandering en de ontwikkeling van nieuwe sturingsmodellen en van nieuwe systemen van verantwoording een centrale plaats. Daarmede houdt de overeenkomst ook op. Er zijn grote verschillen op twee punten: 1) de keuze tussen een meer revolutionaire en een evolutionaire aanpak en; 2) het denken in termen van enkelvoudige dan wel van een pluraliteit van oplossingen.

Het rapport *Burger en overheid in de informatiesamenleving* (Adviescommissie ICT en Overheid 2001) maakt op beide punten heldere keuzes: op korte termijn zijn ingrijpende institutionele veranderingen nodig en, zeker in de analyse van de nieuwe relatie tussen burger en overheid, wordt vrij stellig geformuleerd welke onvermijdelijke, fundamentele omkeringen er plaatsvinden. De voorgestelde modellen voor sturing en verantwoordelijkheidsverdeling bieden wellicht ruimte voor pluraliteit, maar er wordt wel duidelijk gekozen voor één bepaald type of model van institutionele vernieuwing.

In het eindrapport van de door het kabinet-Kok II ingestelde Stuurgroep Infodrome staat evenzeer de zekerheid van een informatierevolutie centraal (Infodrome 2001: 15). Wel wordt gekozen voor twee mogelijke oplossingsstrategieën: 1) een moderne sturing door de overheid en de versterking van het politiek primaat en; 2) een *empowerment* van de samenleving, waarbij de overheid vooral de burger faciliteert en zelf meer arbiter dan aanjager is (Infodrome 2000: 19).

In zijn rapport *Van oude en nieuwe kennis* kiest de WRR (2002) voor een evolutionaire benadering en staat hij juist een grote variatie in kennisontwikkelingen, toepassingen van ICT en institutionele vernieuwingen voor; niet alleen is pluriformiteit op zich een goed, zij maakt het ook beter mogelijk om op termijn de meer succesvol gebleken alternatieven te selecteren. Ook in het empirische rapport 'E-cultuur' van het SCP (2002) en in de WRR-Voorstudie over internet en cultuurbeleid (Hoefnagel 2002) is deze evolutionaire, pluralistische benadering terug te vinden.

### **Conclusie**

Een andere toedeling van verantwoordelijkheid heeft gevolgen voor de instrumenten die ingezet moeten worden om die verantwoordelijkheid waar te

maken. Verschuift het accent van de overheidsverantwoordelijkheid ten opzichte van instellingen en private organisaties meer in de richting van het mobiliseren van de eigen verantwoordelijkheid, dan vergt dat andere instrumenten. Voor een deel moeten die nog ontwikkeld worden. In dat verband speelt ook ICT een rol, ook daar vloeit de noodzaak uit voort na te denken over nieuwe stelsels van verantwoordelijkheid. Bij de ontwikkeling daarvan bestaan sterke argumenten voor een meer pluralistische, evolutionaire benadering. Die vraagt wel om een nieuw type ontwikkelingsbeleid dat zich vaak slecht verhoudt met bestaande politieke en beleidstradities. Dit ontwikkelingsbeleid vraagt van de centrale overheid met name de juiste maat: enerzijds een actieve kaderstelling en een vaststelling van elementaire spelregels, anderzijds terughoudendheid om instellingen en burgers de kans te geven zelf te experimenteren, leervermogen op te bouwen en nieuwe technische mogelijkheden uit te proberen. Het is bovendien een beleid voor de lange termijn, waardoor juist niet gekoerst kan worden op het bereiken van directe resultaten. De beleidsmatige en politieke moeilijkheidsgraad van het voeren van dit ontwikkelingsbeleid voor institutionele vernieuwing, vraagt dat dit thema een prominente plaats inneemt op de agenda.

## 2.6 HET DERDE ELEMENT: REKENSCHAP EN VERANTWOORDING

Het geven van rekenschap of het afleggen van verantwoording geschiedt bij publieke belangen volgens een betrekkelijk vaststaand model. Voor zover dat belang door de overheidsorganisatie zelf wordt behartigd, staat de politieke verantwoordelijkheid centraal. Voor zover het gaat om het handelen buiten de overheid heeft de overheid gezorgd voor een stelsel van toezicht en controle, waardoor de verantwoordelijkheid voor het publieke belang kan worden gedragen. Binnen de overheid is het klassieke model van verantwoording afleggen dat van de verantwoording aan vertegenwoordigende lichamen. De ministeriële verantwoordelijkheid, en de vergelijkbare regelingen op decentraal niveau, leggen die plicht op aan de bestuurders die de overheidsorganisatie aanvoeren. Het parlement en de gemeenteraad zijn de lichamen waaraan verantwoording moet worden afgelegd. Ze staan voor de samenleving ten behoeve waarvan het openbaar bestuur zijn taak vervult. In de private sector loopt de verantwoording op andere wijze. Voor taken waarbij een publiek belang betrokken is, bestaat in het algemeen overheidstoezicht. Via voorschriften in de wet, vergunningen, subsidies of aanbestedingscontracten wordt vastgelegd waaraan men zich in de private sector te houden heeft; daarop oefent de overheid – vaak met behulp van inspecties – toezicht uit.

Door de ontwikkelingen die hierboven zijn geschetst, kan men vraagtekens zetten bij de bekende verantwoordingsmechanismen voor het publiek belang. Dat geldt in de eerste plaats voor de centrale plaats van de politieke verantwoordelijkheid als verantwoordingsmechanisme bij de overheid. Wanneer de hiërarchische aansturing van een grote organisatie mogelijkheden verliest ten gunste van het mobiliseren van kennis en professionaliteit in alle onderdelen van de overheid, moet de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren of zelfstandige onderdelen meer reliëf krijgen. Dat gebeurt ook steeds meer. Zelfstandige bestuursorganen gaan via andere lijnen verantwoording afleggen, bijvoorbeeld doordat zij in het openbaar rapporteren over hun prestaties. De kwaliteit van hun dienstverlening wordt daarmee zichtbaar gemaakt, soms naar het publiek in het algemeen, en soms meer specifiek jegens gebruikers. De minister van Binnenlandse Zaken heeft erop aangedrongen dat gemeenten hun prestaties op de kerngebieden van hun werk, op een onderling vergelijkbare manier in het openbaar gaan presenteren. Dat maakt het mogelijk te zien wie het goed doen en betekent ook dat men van elkaar kan leren. De invloed van deze wijze van verantwoorden zou in de huidige tijd wel eens groter kunnen zijn dan van de klassieke methode, die bestaat uit het afleggen van verantwoording door burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad.

Er is nog een andere factor die de centrale plaats van de politieke verantwoordelijkheid ondergraaft, en dat is de afnemende representativiteit van het orgaan waaraan verantwoording wordt afgelegd. Spreekt het nog zo vanzelf dat de volksvertegenwoordiging als het ware namens de samenleving de bestuurders ter verantwoording kan roepen? De verantwoordingsplicht van B en W jegens de gemeenteraad is gebaseerd op de gedachte dat rekenschap moet worden gegeven aan het lichaam dat de inwoners van de gemeente vertegenwoordigt. Maar veel mensen die elders wonen hebben groot belang bij wat een gemeente doet, bijvoorbeeld omdat zij daar hun bedrijf of hun werk hebben of omdat zij van voorzieningen gebruik maken. Een vorm van verantwoording waarbij ook aan hun positie recht wordt gedaan, ligt dan meer voor de hand. Een meer algemene verantwoordingsplicht, waarbij in het openbaar inzicht wordt geboden, komt daaraan beter tegemoet. De gedachte dat het uitsluitend de taak van de centrale overheid is hierop toe te zien, is steeds minder overtuigend tegen de achtergrond van de eerder geschetste ontwikkelingen.

Datzelfde verschijnsel doet zich door de Europese ontwikkeling ook op het niveau van de lidstaten voor. De lidstaten zijn belast met de uitvoering van het Europese beleid. Maar dat betekent dat Nederlanders er groot belang bij hebben dat dit in de buurlanden goed gebeurt. Wordt daar de voedselveiligheid niet goed gewaarborgd, of worden daar de Europese subsidieregels niet goed nageleefd, dan kunnen de gevolgen zich evenzeer hier als in het betreffende land manifesteren. Is het dan nog zo logisch dat de Duitse overheid zich alleen verantwoordt jegens het

Duitse parlement dat slechts een deel van de belanghebbenden vertegenwoordigt? Ook hier kan men wijzen op de verantwoordingsplicht die jegens de hogere – Europese – overheid bestaat, maar ook hier zullen de beperkingen daarvan duidelijk zijn.

Over het toezicht van de overheid op private instellingen is hiervoor al aangegeven dat er een verschuiving nodig is van direct toezicht naar het mobiliseren van de eigen verantwoordelijkheid van die instellingen. Maar daarnaast komen soortgelijke vragen aan de orde als hiervoor zijn gesteld. Moet het rekenschap geven aan degenen die meer specifiek betrokken zijn bij het belang waar de overheid op toe wil zien, niet meer inhoud krijgen? Is het niet vreemd dat er in de gezondheidszorg geklaagd wordt over de vele voorschriften die de overheid oplegt om de kwaliteit van de zorg te verzekeren, maar dat dit alles er niet toe leidt dat patiënten weten waar een goede arts of een goed ziekenhuis te vinden is? En wat te denken van het feit dat de onderwijsinspectie zich oorspronkelijk verzette tegen publicatie van de prestaties van scholen? Behoren ouders hiervan niet in de eerste plaats op de hoogte te zijn?

Dergelijke vragen spelen nog sterker wanneer private instellingen zelf een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich nemen. Dan ligt toezicht door de overheid nog veel minder voor de hand. Dit speelt bij de vele instellingen op het terrein van het particulier initiatief en ook wanneer ondernemingen hun activiteiten 'maatschappelijk verantwoord' gaan uitvoeren. Het is in een internationaliserende en kennisintensieve samenleving steeds meer nodig dat private actoren zich ook spontaan rekenschap geven van de negatieve externe gevolgen die hun gedrag kan hebben. Dat vergt wel een goede vorm van verantwoording, één die zich meer tot de samenleving richt dan alleen tot de overheid.

Wanneer minder de nadruk zou worden gelegd op centraliserende verantwoordingslijnen, via de politieke verantwoordelijkheid en strak overheidstoezicht, zou het verantwoordingsproces meer in dienst kunnen staan van verbeteringen voor de toekomst. Indien scholen of ziekenhuizen niet meer verplicht zijn de toezichthoudende inspectie langs de lijnen van de bureaucratie een veelheid van informatie te verstrekken, maar in het openbaar informatie moeten geven over de kwaliteit van hun dienstverlening, kan dat bijdragen tot een verhoging van de kwaliteit daarvan in de toekomst. Iedere instelling zal immers proberen goed te scoren en zal lering willen trekken uit de ervaringen die de best presterende instellingen hebben opgedaan. De taak van de overheid zou dan veel meer komen te liggen op het metaniveau, door ervoor te zorgen dat er een goed stelsel van verantwoording bestaat.

### **Conclusie**

De klassieke vormen van verantwoording voor de manier waarop met publieke belangen wordt omgegaan, concentreren zich teveel op één specifieke verantwoordingslijn. Dit geldt zowel voor de politieke verantwoordelijkheid voor taken die uitgevoerd worden binnen de overheidsorganisatie, als voor het toezicht op de private sector. Dit leidt ertoe dat de verantwoording te zeer bij één actor wordt geconcentreerd, en dat ook lang niet jegens alle betrokkenen verantwoording wordt afgelegd. Een verscheidenheid in verantwoordingsprocessen zal verder tot ontwikkeling moeten komen, met vooral aandacht voor transparantie en het versterken van het maatschappelijk leervermogen.

## **2.7 HET VIERDE ELEMENT: DE SANCTIE**

De sanctie is de sluitsteen bij het mobiliseren van verantwoordelijkheid. De minister die er niet in slaagt zich voldoende te verantwoorden, kan worden heengezonden. De instelling die in zijn verantwoordingsplicht jegens de toezicht-houder tekort schiet, verliest zijn subsidie of krijgt een straf opgelegd. Niet altijd is een dergelijke sanctie nodig, en niet altijd werken de bestaande sancties goed uit. Een sanctie is niet nodig wanneer de wijze van verantwoording op zichzelf al het gewenste effect heeft. Wanneer de ene school betere resultaten kan laten zien dan de andere, heeft dat gevolgen voor de instroom. Ook wanneer dergelijke effecten niet direct optreden, zoals bij het vergelijken van prestaties van gemeenten, zullen toch leereffecten optreden. De achterblijvers zullen geprikkeld worden om na te gaan hoe het beter kan. Publieke verantwoording, het zorgen voor transparantie, kan op zichzelf al heel effectief zijn. Sancties kunnen ook tot ongewenste effecten leiden. Zo wordt wel gesteld dat de sterke nadruk op de ministeriële verantwoordelijkheid tot 'indekgedrag' leidt: het vermijden van fouten heeft een hogere prioriteit dan het bereiken van de gewenste resultaten. Klachten over de onevenredig zware belasting die verantwoordingsprocessen in de gezondheidszorg, het onderwijs en het politiewerk met zich mee brengen, wijzen eveneens op negatieve effecten.

Sancties beogen een bijdrage te leveren aan betere prestaties in de toekomst. De conclusie kan worden getrokken dat onder omstandigheden transparantie een zodanige prikkel is dat daarnaast het opleggen van een sanctie niet nodig is.

### **Conclusies**

Een herwaardering van de manier waarop verantwoordelijkheid voor het publieke belang moet worden gedragen, is nodig. Een sterk op hiërarchie en centrale sturing gebaseerde verantwoordingsstructuur, met de overheid in de centrale positie, doet geen recht aan de ontwikkelingen in de samenleving. De positie van

de overheid verandert en moet in een kennissamenleving ook veranderen. Daarom moet de verantwoordelijkheid niet alleen anders *verdeeld* worden tussen de publieke en private sector, zij moet ook sterker een *gedeelde* verantwoordelijkheid zijn. De instrumenten om de verantwoordelijkheid waar te maken en de manier waarop rekening en verantwoording worden afgelegd, zullen daaraan moeten worden aangepast. De rol van de overheid zal meer betrekking moeten hebben op het mobiliseren van verantwoordelijkheid en het zorgen dat er goede vormen van verantwoording bestaan, dan dat ze zelf steeds verantwoordelijk is of verantwoordelijk stelt.

Het vraagstuk van de verantwoordelijkheid en verantwoording zal zeker op de agenda moeten blijven. Dat zal ook gebeuren gezien het vrij levendige maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke debat dat erover wordt gevoerd. Een schaarste aan ideeën is er vooral op het operationele niveau, in de ontwikkeling van realistische strategieën voor overgang en vernieuwing die moeten leiden tot nieuwe robuuste stelsels van verantwoordelijkheid en verantwoording. Hiervoor is de komende jaren veel aandacht nodig. Daarbij kan het volgende worden overwogen.

Bij de overgangsstrategie kan het *voorzorgprincipe* goede diensten bewijzen. Vooraf moeten de risico's en kansen van de overgang goed verkend en gewogen worden: in hoeverre is de externe, met name internationale context voor de overgang begunstigend of belemmerend? Waar kan het proces van besluitvorming ontsporen, doordat te veel compromissen moeten worden gesloten met vertegenwoordigers van deelbelangen? Wat is de juiste volgorde van stappen? Waar scheppen met name onomkeerbare stappen, die dus geen weg terug bieden, extra risico's?

Omdat het milieubeleid laat zien dat dit voorzorgbeginsel soms onnodig conserverend kan werken, lijkt daarnaast een meer innovatief ontwikkelingsbeleid nodig. Dit bestaat uit het primair decentraal opbouwen van leerervaringen, waarbij verschillende varianten experimenteel in de praktijk worden uitgetoet. Daarbij zijn op twee punten centrale elementen gewenst. Er is een zekere centrale kaderstelling vooraf nodig die met name de in het geding zijnde normatieve beginselen vastlegt. Deze beginselen geven het proces richting, zowel bij de selectie als bij de evaluatie van de experimenten. Het tweede centrale element betreft de mogelijkheid dat achteraf kan worden vastgesteld dat bepaalde experimenten zo succesvol zijn, dat uiteindelijk toch op centraal niveau voor algemene invoering van deze varianten als *best practices* kan worden gekozen (WRR 2000: 160 e.v.).



## LITERATUUR

- Adviescommissie ICT en Overheid (2001) *Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele vernieuwing*, Den Haag: Ministerie van BZK.
- Balkenende, J.P. (1995) *Verantwoordelijkheid en recht, een beschouwing over pluriformiteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid en verdeling van taken en bevoegdheden*, Preadvies voor de vergadering van de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Bovens, M. (1998) *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gestel, R.A.J. van (2000) *Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven*, Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Hoefnagel, F.J.P.M (1999) 'ICT en de organisatie van publieke taakbehartiging', blz. 205-211 in: W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoefnagel, F.J.P.M. (2002) *Internet en cultuurbeleid*, WRR Voorstudies en achtergronden V114, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Idenburg, Ph.A. (1995) 'Strijd om het publieke terrein: bestuurlijke verantwoording tussen systeemrationaliteit en nieuwe waardenrationaliteit in: P. de Jong e.a. (red.) *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, blz. 35-46, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag.
- Infodrome (2001) *Controle geven of nemen, een politiek agenda voor de informatiesamenleving*, Amsterdam: Otto Cramwinkel Uitgever.
- Ministerie van VROM (2001) *Met recht verantwoordelijk* (Discussienota van de over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 664, nr. 2.
- Paquet G. (2001) 'The new governance, subsidiarity, and the strategic state', blz. 183-214 in: *Governance in the 21<sup>st</sup> century*, OECD Future studies, Paris: OECD.
- Scheltema M. (2002) 'Publieke en private verantwoordelijkheid', blz. 1-7 in: M.C.V. Aalders en M.N. Boeve (red.), *De werkelijkheid van het milieurecht*, Reeks Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, nr. 23, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2002) *E-cultuur; een empirische verkenning*, Den Haag.
- Sociaal -Economische Raad (2000) *De winst van waarden. Advies over maatschappelijk ondernemen*, Den Haag.

*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD (2002)* Brief van de informateur d.d. 3 juli 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 5.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002a) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002b) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de regering nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.

## VERDELING VAN PUBLIEKE EN PRIVATE VERANTWOORDELIJKHEID; EEN AGENDAVOORSTEL VOOR DE KOMENDE JAREN

*Commentaar door A.L. Bovenberg*

*Bovenberg is hoogleraar Algemene Economie en directeur van het Center for Economic Research (CentER) aan de Universiteit van Tilburg en tevens als hoogleraar Financieel-Economisch Beleid verbonden aan het Onderzoekscentrum Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) van de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

Hoefnagel en Scheltema stellen in hun heldere beschouwing terecht dat een sterke sturende rol van de overheid niet past bij een moderne samenleving. In deze korte bijdrage bespreek ik eerst de achtergronden van de verschuivende verantwoordelijkheid van de overheid vanuit institutioneel economisch perspectief. Daarna komen de uit deze analyse resulterende uitdagingen voor burgers, maatschappelijke verbanden, ondernemingen en de overheid aan de orde.

### ***Het juridische systeem verliest aan kracht...***

Het juridische systeem, het traditionele instrument om afspraken af te dwingen, verliest aan effectiviteit door de toenemende complexiteit van onze samenleving. Rechters ontberen veelal de kennis om te kunnen beoordelen of complexe overeenkomsten zijn nagekomen. Niet-verifieerbare informatie wint aan belang; economische agenten beschikken over meer en meer informatie die een derde partij, zoals de rechter, niet kan verifiëren. Wet- en regelgeving kan daardoor steeds minder doordringen tot het hart van de kenniseconomie. De overheid stelt wel veel regels op maar kan die regels vaak niet of nauwelijks handhaven. Daarom moet een hoogontwikkelde, dynamische samenleving vertrouwen op instituties die ook zonder veel hulp van de rechterlijke macht goed functioneren.

### ***...maar concurrentie en reputatie winnen aan belang***

Gelukkig bieden de door Hoefnagel en Scheltema besproken internationalisering, informatisering en kennisintensivering niet alleen bedreigingen maar ook nieuwe mogelijkheden. Deze ontwikkelingen faciliteren namelijk de werking van concurrentie- en reputatiemechanismen. Daardoor hoeven de uiteindelijke opdrachtgevers van de politiek, de burgers, minder bevoegdheden te delegeren aan de overheid. Burgers kunnen directer invloed uitoefenen op de te verrichten taken. Daarmee dalen de transactiekosten.

Concurrentie kent een belangrijk voordeel boven juridische mechanismen: informatie hoeft niet verifieerbaar te zijn om transactiepartners te disciplineren. Contractpartners beschikken namelijk over de exitoptie: zij kunnen stemmen met de voeten door over te stappen naar andere transactiepartners als de andere contractpartij zich niet aan de afspraken houdt. Hierbij speelt het reputatiemechanisme een belangrijke rol. Partijen houden zich aan een afspraak omdat zij daarmee hun reputatie als betrouwbare handelspartner beschermen; op onbetrouwbaar gedrag staat de sanctie van verlies aan toekomstige transacties. Zo worden contracten afdwingbaar die gebruik maken van niet-verifieerbare informatie en daarom niet door de rechter afdwingbaar zijn. Deze zogenaamde impliciete contracten hoeven niet te worden gecodificeerd en zijn daarom flexibeler dan juridische contracten.

### ***Belang van ICT, waarden en normen***

Het reputatiemechanisme werkt beter doordat de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) het eenvoudiger maakt om informatie te verspreiden. Zo kunnen niet-gouvernementele organisaties en de pers sneller informatie verschaffen over het gedrag van bedrijven. Dit geeft een impuls aan de vermaatschappelijking van het bedrijfsleven. Maatschappelijk ondernemerschap, waarbij ondernemers handelen in overeenstemming met de heersende maatschappelijke normen, wordt gestimuleerd. Dit verwijst naar een andere voorwaarde voor het goed functioneren van het reputatiemechanisme. Er dient maatschappelijke overeenstemming te bestaan over belangrijke waarden en de daaruit voortvloeiende normen waaraan economische agenten dienen te voldoen. Dit geldt ook voor de sancties waarmee deze agenten getroffen worden als ze zich niet aan de normen houden. Deze waarden en normen vullen het gat in het hart van de kennissamenleving dat de politiek en de rechter laten vallen. Dat kan hoge eisen stellen aan de morele preferenties van burgers. Bedrijven bekommeren zich om het milieu of mensenrechten als ook consumenten en werknemers dat doen.

### ***Overheid en concurrentie***

Vergeleken met bedrijven in de marktsector, staat de overheid met haar geweldsmonopolie minder bloot aan concurrentie. Het reputatiemechanisme werkt dan ook gebrekkig binnen het staatsapparaat. De overheid kan daarom moeilijk niet-verifieerbare informatie benutten. Zonder transparante informatie, die burgers kunnen verifiëren, dreigt immers een samenspanning van ambtenaren en opdrachtnemers ten koste van de uiteindelijke principaal, de kiezer. Veel flexibiliteit bij het definiëren van publieke belangen en een veelvuldig gebruik van niet-verifieerbare informatie geeft politici en ambtenaren een grote vrijheid om beslissingen te nemen die niet door de kiezer worden gelegitimeerd. De bouwfraude is hiervan een treffende illustratie. De overheid is daarom gebonden aan

rechtsregels, zoals rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, die de burger beschermen tegen de monopoliemacht van de overheid. Deze regels hebben soms een rigide juridisch-bureaucratisch karakter. Het gevolg is dat de overheid vaak weinig flexibel kan inspelen op onvoorziene omstandigheden. Men moet het zich behelpen met de vrij rigide regelgeving en contracten die de handelingsvrijheid (en daarmee de creativiteit en het ondernemerschap) van het overheidsapparaat en haar mogelijke opdrachtnemers aanzienlijk beperken.

Wel kan de beleidsconcurrentie tussen lokale overheden (en tussen nationale overheden in internationaal verband) een belangrijke bijdrage leveren aan het disciplineren van de overheid op basis van niet-verifieerbare informatie. Op die manier komt beleidsconcurrentie de doelmatigheid en flexibiliteit van het overheidsapparaat ten goede. In feite vervangt dan het concurrentiemechanisme de rechter bij het disciplineren van de overheid. Beleidsconcurrentie stelt de overheid in staat zich geloofwaardig te binden aan beloften jegens de private sector (bijvoorbeeld het waarborgen van een gunstig investeringsklimaat), zelfs als deze beloften niet door de rechter kunnen worden afgedwongen. Dit is de paradox van de (on)macht: minder macht kan het overheidsbelang dienen; burgers vertrouwen meer middelen toe aan een minder machtige overheid en ontplooiën dan meer initiatief en ondernemerschap.

### ***Vraagsturing***

Verschillende ontwikkelingen, zoals de internationalisering en de toepassing van ICT, doen het reputatiemechanisme beter functioneren ten opzichte van centrale wet- en regelgeving. Dit pleit voor het uitbesteden van meer publieke taken aan concurrerende partijen. Daarbij gaat het met name om vraagsturing, waarbij consumenten kunnen kiezen tussen verschillende concurrerende aanbieders. Vraagsturing stelt mondige, goed opgeleide burgers op die manier in staat niet-verifieerbare informatie te benutten bij het disciplineren van die aanbieders. Concurrentie stimuleert ondernemers om recht te doen aan de voorkeuren van burgers in plaats van zich primair te richten op gedetailleerde publieke regelgeving. Dit kan bijdragen aan een revitalisering van het verstatelijkte maatschappelijke middenveld met zijn instellingen op de terreinen van zorg, onderwijs en wonen. Meer verantwoordelijkheid kan worden gedelegeerd aan een diversiteit van maatschappelijke organisaties die recht kunnen doen aan de pluriforme preferenties in een heterogene samenleving. De grotere ruimte voor experimenten (met bijvoorbeeld nieuwe werkvormen) bevordert ook de creativiteit en ondernemerszin in deze instellingen. Zo ontstaan herkenbare organisaties met een duidelijk profiel en een organisatiecultuur die burgers en werknemers aan zich binden.

Ook de Europese integratie stimuleert vraagsturing. Met de internationalisering van markten (bijvoorbeeld in het hoger onderwijs) staat het subsidiëren van een beperkt aantal binnenlandse marktpartijen op gespannen voet met het verbod op staatssteun die de markt verstoort. Vraagsturing kan dan ook een uitvloeisel zijn van Europese regelgeving die gericht is op het creëren van een gelijk speelveld voor binnenlandse en buitenlandse aanbieders.

### ***Vraagsturing en gedeelde verantwoordelijkheden***

Bij vraagsturing is van belang dat burgers publieke belangen meenemen in hun beslissingen. Als dit niet het geval is, zal de overheid deze belangen moeten contracteren op basis van verifieerbare informatie. Ook zal de overheid de kwetsbare burgers moeten blijven beschermen. Dit kan door de impliciete herverdeling tussen burgers onder een aanbodsturing te vervangen door expliciet vastgelegde kruissubsidies tussen burgers onder een vraagsturing. Er is dan dus sprake van de door Hoefnagel en Scheltema bepleite gedeelde verantwoordelijkheden.

Is er onvoldoende verifieerbare informatie om publieke belangen te contracteren, dan staat de overheid voor het dilemma om of het aantal publieke doelen te verminderen en te vertrouwen op sturing door individuele burgers of de keuzevrijheid van de burgers en de handelingsvrijheid van aanbieders te beperken en meer beslissingsbevoegdheid aan zich te trekken. Doordat het in het laatste geval moeilijker is niet-verifieerbare informatie te benutten, zal de overheid de opdrachtnemers minder goed kunnen disciplineren bij het inspelen op de behoeften van burgers. Het gaat hierbij dan om een afruil tussen enerzijds het beperken van het aantal doelstellingen (met een grote keuzevrijheid voor burgers en meer beleidsruimte voor ondernemers) en anderzijds het in mindere mate bereiken van een groter aantal doelen (met minder keuzevrijheid voor burgers en minder beleidsruimte voor aanbieders).

### ***Loslaten en vasthouden: de herijking van publieke en private verantwoordelijkheden***

Deze korte bijdrage heeft niet alleen de bedreigingen van internationalisering, ICT en kennisintensivering benadrukt, maar ook de kansen. Het verlies aan macht van de nationale staat gaat samen met een beter functionerende concurrentie en met reputatiemechanismen. Zo kunnen burgers en hun samenlevingsverbanden hun wensen direct kenbaar maken en een grotere beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid wordt geboden. Dit versterkt de conclusies van Hoefnagel en Scheltema: concurrentie en reputatie gebaseerd op transparante informatie en gedeelde waarden winnen aan belang ten opzichte van juridische contracten, wet- en regelgeving en politieke besluitvorming gebaseerd op de parlementaire democratie. Burgers maken meer gebruik van het exit-mechanisme (waarbij

burgers met de voeten stemmen) in plaats van het voice-mechanisme (publieke, centrale sturing gebaseerd op parlementaire democratie) en hoeven daarom minder beslissingen te delegeren aan politici. Dit doet recht aan de emancipatie van mondige burgers.

Deze ontwikkelingen bieden belangrijke uitdagingen voor burgers en hun maatschappelijke verbanden: het verantwoordelijkheid nemen van burgers voor hun keuzes, het disciplineren van aanbieders, en het articuleren van waarden en normen. Bedrijven en maatschappelijke organisaties dienen zich om te vormen tot herkenbare organisaties met een duidelijke identiteit. Alleen zo slagen ze er in burgers, consumenten, kapitaalverschaffers en werknemers te binden. De waarde die een bedrijf of instelling creëert wordt steeds meer bepaald door het vertrouwen dat de belanghebbenden (klanten, leveranciers, aandeelhouders, werknemers) in de organisatie stellen. Deze waarde staat of valt met zachte, immateriële activa, namelijk de missie, de cultuur, de identiteit, de kerncompetentie en de reputatie van organisaties.

De overheid zal haar kerntaken helder moeten definiëren: wat kan zij loslaten en wat moet zij vasthouden? Alleen dan kan de deregulering slagen. Daarbij doet de overheid er goed aan minder, maar helderder doelen te stellen. De overheid moet leren zorgvuldig te definiëren wat ze wil, wat haar publieke doelen zijn, welke missie ze uitvoerders van publieke taken wil meegeven en binnen welke randvoorwaarden deze missie dient te worden uitgevoerd. Verantwoordelijkheden zijn zo duidelijk gescheiden: de overheid definieert het publieke belang en de uitvoerder voert deze publieke taak zo efficiënt mogelijk uit. Zo kan de overheid volop profiteren van het initiatief, ondernemerschap en de creativiteit van uitvoerders en van hun intrinsieke motivatie. Er dient zich daarbij een uitruil aan tussen minder overheidsfinanciering en een grotere rol voor het profijtbeginsel enerzijds, en minder overheidsregulering anderzijds. In plaats van producent en financier van diensten wordt de overheid beschermheer van kwetsbare burgers en een marktmeester die machtsposities slecht, transparantie bevordert, en burgers met goede startkwalificaties toerust en gelijke kansen biedt.





## Verdeling van publieke en private verantwoordelijkheid; een agendavoorstel voor de komende jaren

*Commentaar door W. ETTY en M.D.L. VERAART*

*Beide auteurs zijn werkzaam bij het adviesbureau Andersson Elffers Felix.*

De Britse gezondheidszorg is bepaald niet de beste in Europa. Sinds de zomer van 2002 biedt het Europese Hof de Engelse burger een nieuw perspectief: als de National Health Service de verzekerde niet kan bieden waar hij recht op heeft moet hem een alternatief elders in Europa worden geboden. Inmiddels heeft de Britse regering de NHS opdracht gegeven deze rechterlijke uitspraak royaal uit te voeren.

De titel van dit boek - *De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld* - lokt gemakkelijk sombere bespiegelingen uit. Het is immers evident dat het domein van de nationale staat van verschillende kanten onder druk staat. Hoefnagel en Scheltema schetsen op een heldere wijze, aan de hand van de vier elementen van verantwoordelijkheden, welke krachten daarbij een rol spelen en hoe daarop gereageerd kan worden. Ondanks de nuchtere taal heeft het verhaal iets tobberigs. Dat komt doordat de nationale staat als onderzoeksobject is genomen en niet de maatschappelijke vraagstukken, en al helemaal niet degenen die samen het maatschappelijk contract dragen: de burgers. Vanuit dat beperkte perspectief kan delegatie van bevoegdheden gemakkelijk worden opgevat als 'delegatie van problemen' of het bewijs van de 'onmacht van de overheid'.

Neem nu de invloed van Europa. In toenemende mate wordt beleid op Europees niveau gemaakt. Dat leidt tot frustratie als de eigen beleidsruimte wordt ingeperkt (Stabiliteitspact), maar soms ook tot hilariteit of intense boosheid als het gaat om allerlei belachelijke productvoorschriften. Maar zonder de EU was Nederland nog steeds een kartelland en hadden we nu geen bouwenquête. Het aanpakken van grensoverschrijdende problemen (milieu) kan alleen effectief op Europees niveau. Voor sommige problemen eisen burgers en bedrijven terecht opschaling. Net zo goed als voor andere problemen, zoals beheer en sociale cohesie, verantwoordelijkheden worden gedelegeerd naar lokaal niveau. Verschuiving van verantwoordelijkheden naar een hoger of lager niveau maakt de nationale staat dan wel lichter, maar niet minder vitaal. Integendeel.

Deze redenering gaat niet alleen op voor de relaties tussen overheden, maar ook voor die van de overheid met andere maatschappelijke partijen, waaronder de

burgers. Neem het voorbeeld van de AWBZ-sector. Daar kunnen burgers met een indicatie op zak een persoonsgebonden budget krijgen om zelf hun zorg in te kopen. Zij onderhandelen met een aanbieder van eigen keuze over invulling van zorg op maat. Een mate van eigen verantwoordelijkheid die haaks staat op het bestaande aanbodmodel in de zorg. Niet alleen de overheid betuttelt, ook de zorginstellingen en de intermediairs (zorgkantoren). Onder het mom dat een aan drugs verslaafde zwerver of een demente bejaarde geen invulling kan geven aan de eigen verantwoordelijkheid, wordt deze ontzegd aan grote groepen mensen die goed bij hun verstand zijn, maar wel hulp nodig hebben. Als er dan problemen zijn (wachtlijsten), krijgt de overheid het terecht hard voor de kiezen. Gedeelde verantwoordelijkheid is een misleidende term in deze sector. Jarenlang hebben betrokken partijen – overheden, zorgaanbieders, zorgverzekeraars, patiëntenorganisaties – op regionaal niveau afspraken gemaakt in de vorm van zorgvisies. Een gedeelde verantwoordelijkheid die er toe leidde dat niemand verantwoordelijk was, en de problemen groeiden.

Hoefnagel en Scheltema zien wel het grote belang van toename van kennis, maar missen de belangrijkste consequentie van deze ontwikkeling: de burger kan en weet veel meer en legt zijn private en publieke belangen niet automatisch bij de traditionele belangenbehartigers neer. De ontvoogde burger is de verbindende factor voor de deling van verantwoordelijkheid. Vraagsturing als sturingsconcept in de publieke dienstverlening neemt de preferenties van de burger als vertrekpunt voor ordening en niet de regelcapaciteit van de overheid. We zijn ons ervan bewust dat toepassing van vraagsturing niet zwart-wit is, er is sprake van een continuüm. Dit continuüm hebben we elders aangeduid met de ontvoogdingsladder (Ety en Veraart 2002a). De verantwoordelijkheid teruggeven aan de burger ontlast natuurlijk de overheid, maar dat is niet het belangrijkste. Waar het ons om gaat, is dat de burger de soevereiniteit terugkrijgt daar waar dat mogelijk is. En in grote delen van de publieke dienstverlening is dat mogelijk. Het resultaat zal zijn dat de ontvoogding van de burger bijdraagt aan de vitaliteit van nationale staat doordat zij “de juiste dingen goed doet”. De Europese Unie doorbreekt hier de afhankelijkheid van de nationale staat als monopolist. Waar de nationale staat niet de beste oplossing biedt, kan de burger die in Luxemburg afdwingen. Het mechanisme lijkt zo te zijn dat als in één EU-land private partijen succesvol iets aanbieden dat elders nog een overheidsvoorziening is, privatisering onontkoombaar is. De Hilversumse wonden van het Luxemburgse RTL worden nog dagelijks gelikt.

Ten slotte missen wij in de analyse een nadere beschouwing van overheidsfalen daar waar de staat zijn overgebleven taken slecht uitvoert. Overheidsfalen tast fundamenteeler dan andere ontwikkelingen de vitaliteit van de nationale staat aan.

Overheidsfalen ontstaat doordat de uitvoerende processen complexer worden uit oogpunt van sturing. Dit heeft te maken met het feit dat burgers en bestuurders steeds meer – en soms tegenstrijdige eisen – stellen aan publieke dienstverleners. Dit wordt nog versterkt door de groeiende professionaliteit van management en werkers in de betreffende instellingen, waardoor de autonomie van de uitvoering sterk is toegenomen. De klassieke bureaucratische hiërarchische lijnen werken niet meer, net zo min als zeggenschap via eigendom. Dit betekent dat sturing van de staat langs hele andere lijnen tot stand moet komen. “Minder, maar beter” is hier het adagium. En dan is goed marktmeesterschap met onafhankelijk toezicht beter dan zelf achter de kraam staan.

Grotere vrijheden aan scholen geven is dan vanzelfsprekend, maar hoe bevrijden we ons van de circulaireverslaving? Hoe moeilijk zulke transformatieprocessen zijn, is bij de NS gebleken. Door een – niet toevallige – samenloop van omstandigheden was het bedrijf in 2000-2001 in grote problemen gekomen. De reflex van velen was om het bedrijf maar weer onder directe aansturing van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te brengen. Dit zou een simplistische oplossing geweest zijn met alle gevolgen van dien (Ety en Veraart 2002). De ervaring leert dat de kwaliteit van het transformatieproces bepalend is voor revitalisering, meer dan de juridisch vastgelegde verantwoordelijkheidsverdeling. Maar juist in transformatieprocessen heeft de overheid het tot dusverre teveel laten afweten. Zie de spoorwegen, zie de sociale zekerheid, zie de omroep. Hier liet zij de problemen ten onrechte over aan de andere maatschappelijke krachten. Naar onze mening zijn juist adequate veranderingsstrategieën en ervaringsuitwisseling nodig (Van Delden en Veraart 2001). De nationale staat bewijst zijn vitaliteit als hij over dit organiserend vermogen beschikt.

Net als de Engelse burger heeft ook de Nederlandse verzekerde de wachtlijst achter zich gelaten. Bij ons was het de Nederlandse rechter die in kort geding het Sovjet-model in de zorg heeft opgeblazen. Misschien wordt het tijd voor een vitaliteitstoets, naar analogie van de concurrentietoets van EZ, waarin de WRR onze nationale staat regelmatig met de EU-collega's vergelijkt. Maar dan wel de burger centraal stellen!

## LITERATUUR

- Delden, P.J. van, en M.D.L. Veraart (2001) *Publieke dienstverlening in de markt*, Business Contact.
- Ety, W. en M.D.L. Veraart (2002) ‘NS weer op de rails’, *ESB* 87: 124-127.
- Ety, W. en M.D.L. Veraart (2002a) ‘Ontvoogding en maatschappelijk ondernemerschap: vernieuwing in de zorg’, *Christen-Democratische Verkenningen*, september 2002: 98-109.



### 3 INTERNATIONALISERING EN GOED BESTUUR

*I.J. Schoonenboom en J. Bouma*

*Schoonenboom is wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Bouma is raadslid van de WRR (1998-2002) en is tevens Wetenschappelijk Directeur van de Kenniseenheid Groene Ruimte van Wageningen Universiteit en Research Center.*

#### 3.1 INLEIDING

De rechtsorde en de wijze waarop een land wordt bestuurd, behoren tot de kern van de soevereiniteit van staten. Het traditionele volkenrecht tast deze soevereiniteit niet aan, want regelt alleen de betrekkingen tussen staten. Met de intensivering van de internationale betrekkingen wordt de bewegingsvrijheid van staten echter in toenemende mate onderhevig aan internationale normering, die deels ook zijn neerslag vindt in het internationale recht. Dit betreft niet alleen gedrag dat schadelijke gevolgen heeft voor andere landen, zoals grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Steeds meer worden ook beperkingen gesteld aan de handelingsvrijheid van regeringen ten aanzien van de eigen burgers, en hiermee aan de rechtsstaat en de bestuurlijke inrichting. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 is hiervan een vroeg voorbeeld. Sindsdien is een reeks conventies en verdragen over mensenrechten tot stand gekomen waaraan de meeste landen in de wereld zich formeel hebben gecommitteerd. Hoewel het hieraan verbonden sanctieregime zwak is, betekent deelname toch dat men zich niet aan de in het leven geroepen controlemechanismen kan onttrekken.

Het verdwijnen van de Oost-West-tegenstelling heeft de internationale bemoeienis met de wijze waarop staten hun burgers behandelen in een stroomversnelling gebracht. Zo houdt de Europese Unie zich op ongekend intensieve wijze bezig met de totstandkoming van democratische rechtsstaten in de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten. Vanwege het door deze landen begeerde lidmaatschap van de EU laten ze zich dat ook welgevalen. Met het wegvallen van het communisme als tegenpool van de democratische rechtsstaat, werd het Westen ook verlost van de verleiding om de ogen te sluiten voor wandaden van autocratische regimes elders die tot het westerse kamp gerekend konden worden. Regeringen die zich nu schuldig maken aan ernstige schendingen van mensenrechten zien zich dan ook steeds vaker geconfronteerd met sancties van de internationale gemeenschap. De twee door de Verenigde Naties ingestelde tribunaal voor respectievelijk Rwanda en Joegoslavië, evenals de oprichting van

het permanente Internationale Strafhof, hebben betrekking op extreme vormen van machtsmisbruik. Maar ook minder spectaculaire praktijken, zoals het beïnvloeden van verkiezingsuitslagen door machtsdragers, worden onderworpen aan controle. Het wordt steeds meer normale praktijk dat onder auspiciën van de Verenigde Naties wordt toegezien op een eerlijk verloop van verkiezingen. Ook tal van andere internationale organisaties spelen inmiddels een rol in het toezicht op het rechtsstatelijk karakter en de rechtspraktijk van de onder hun jurisdictie vallende staten, zoals de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Organisatie van Amerikaanse Staten, en ook de dit jaar opgerichte Afrikaanse Unie.

Invloed op de *governance* van staten is niet beperkt tot het internationale recht en genoemde instellingen. Vooral in de relaties met ontwikkelingslanden krijgt hun bestuurlijke kwaliteit steeds meer aandacht. De ontwikkeling van het transnationale bedrijfsleven heeft geleid tot een sterke stijging van de particuliere investeringen in delen van de ontwikkelingswereld. Het betrokken bedrijfsleven krijgt derhalve baat bij een zekere bestuurlijke kwaliteit in deze nieuwe markten, vooral ter veiligstelling van hun investeringen. Ook de transnationale *civil society*, die het afgelopen decennium een spectaculaire ontwikkeling te zien heeft gegeven, legt steeds meer gewicht in de schaal. Nationale regeringen ondervinden in toenemende mate druk van non-gouvernementele organisaties om te voldoen aan eisen van goed bestuur, zoals democratie en respect voor mensenrechten. In de praktijk van het ontwikkelingsbeleid en de theorievorming over ontwikkeling, wordt inmiddels veel gewicht toegekend aan *good governance*. De Wereldbank heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Hoewel bestuurlijke verbeteringen in ontwikkelingslanden al langer werden ondersteund, kwam bij de Bank het denken over de relatie tussen goed bestuur en ontwikkeling ruim tien jaar geleden in een stroomversnelling. Dit was ook een reactie op de teleurstellende resultaten van de structurele aanpassingsprogramma's die multilaterale donoren gedurende de jaren tachtig aan ontwikkelingslanden oplegden in ruil voor nieuwe leningen. De ervaring leerde dat deze receptuur van gezond macro-economisch beleid en daartoe vereiste scherpe saneringen in overheidsuitgaven, niet de gewenste economische ontwikkeling teweegbracht. Zo werd het belang 'ontdekt' van een efficiënte, aanspreekbare overheid. De hogere prioriteit die sindsdien door de Wereldbank aan *good governance* wordt toegekend, kreeg al snel navolging bij andere donoren.

De veranderde benadering van de Wereldbank past bij een meer algemene ontwikkeling in de opvattingen over de rol van de overheid. De crisis in de verzorgingsstaten in de jaren tachtig noopte tot een herziening van de relatie tussen staat en samenleving. Geïnspireerd door het neoliberalisme werd de rol

van de overheid aanvankelijk teruggebracht, maar sindsdien is de aandacht weer verschoven naar de positieve invloed die overheden kunnen uitoefenen op de randvoorwaarden voor een goede marktwerking. Deze koerswijziging naar *rediscovering government* is mede beïnvloed door de nieuwe institutionele economie. Deze beredeneert de ratio van instituties vooral vanuit de transactiekosten. In de woorden van North (1995): “when it is costly to transact, institutions matter”. Economisch gesproken doen instituties er toe, omdat ze de kosten van informatieverwerving die gepaard gaan met economische transacties kunnen verminderen. Dit begint al met eigendomsrechten en alle instituties die zijn opgetrokken om deze rechten vast te leggen, te controleren en te handhaven. Voor het functioneren van markten zijn vele instituties van belang; naast die ten aanzien van eigendomsrechten gaat het om wetgeving en regels voor toetreding tot en uittreding uit markten, toezicht op marktgedrag, enzovoort.

Door al deze ontwikkelingen is de gedachte gerelativeerd dat de inrichting van het overheidsbestuur tot de exclusieve zeggenschap van een soeverein land behoort. De aard van het bestuur is zo steeds sterker deel gaan uitmaken van de ‘grammatica’ waarmee staten elkaar aanspreken en door niet-statelijke actoren worden aangesproken. Dit geldt voor de internationale betrekkingen in het algemeen, maar voor de ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder. Het vervolg van deze bijdrage is met name gewijd aan de rol van goed bestuur in het ontwikkelingsbeleid.

### 3.2 GOED BESTUUR IN ONTWIKKELINGSBELEID

De ‘mars door de instituties’ van de goedbestuursfilosofie is niet gepaard gegaan met conceptuele helderheid over wat onder *good governance* verstaan moet worden. Als product van zowel het denken in termen van ‘de triomf van de Westerse democratie’, het neo-liberalisme, de mensenrechtenbeweging, het internationale recht, als de herontdekking in politiek en wetenschap van het belang van instituties, kent het begrip ‘goed bestuur’ vele vaders. De hierbij horende discoursen worden in de praktijk niet altijd helder onderscheiden. Een belangrijke bron van verwarring is dat onvoldoende onderscheid wordt gemaakt tussen *good governance* als noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling, en de wenselijkheid van goed bestuur en beleid als intrinsiek aspect van ontwikkeling. Hiermee hangt samen een verschil in opvatting over wat onder ontwikkeling wordt verstaan. De tot voor kort sterk uiteenlopende visie op ontwikkelingsbeleid van respectievelijk de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds enerzijds en de Verenigde Naties anderzijds, is hiervoor illustratief. De zogenaamde ‘Washington-consensus’ legde nadruk op die elementen van goed bestuur

die als functioneel konden worden gezien voor ontwikkeling, vooral geïnterpreteerd als groei van het bruto nationaal product. Een belangrijke inspiratiebron voor dit denken vormde het invloedrijke onderzoek van Burnside en Dollar. In hun studie *Aid, policies and growth* uit 1997 concluderen zij op basis van empirisch onderzoek dat financiële hulp van beduidende omvang alleen een positieve invloed heeft op economische groei in die ontwikkelingslanden wanneer daarnaast marktondersteunende instituties al een goed fiscaal, monetair en handelsbeleid bestaan. Hun bevindingen ontkrachtten de benadering van de tot dan gehanteerde structurele aanpassingsprogramma's niet, maar leidden wel tot amendering ervan. Waar slecht economisch beleid bestaat, blijken de bij deze programma's gestelde condities niet in staat beter beleid uit te lokken. Hulp heeft dan geen positieve invloed op economische groei. Maar waar wel sprake is van goed bestuur en beleid in genoemde zin, leidt 'beloning' met hulp inderdaad tot een hogere groei, zo is de boodschap. De studie heeft een grote invloed uitgeoefend op de praktijk van de hulpverlening door de Wereldbank. Het is duidelijk dat het goedbestuursconcept in deze benadering beperkt wordt ingevuld. Het slaat vooral op bestuurlijke en beleidsaspecten die van belang zijn voor het functioneren van de markt.

Tegenover deze smalle definitie van zowel 'goed bestuur' als 'ontwikkeling' staat een veel bredere opvatting die vooral door het United Nations Development Programme (UNDP) wordt gehuldigd. Zo stelt het *Human development report 2000* van de Verenigde Naties dat het bij 'ontwikkeling' en 'mensenrechten' om twee kanten van dezelfde medaille gaat. Armoedebestrijding is niet alleen een ontwikkelingsdoel, maar ook een zaak van mensenrechten. Evenzo zijn burgerlijke en politieke rechten essentieel voor de *empowerment* van armen, teneinde hen in staat te stellen hun sociale, economische en culturele rechten waar te maken. Vanuit dit gezichtspunt, waarin menselijke ontwikkeling centraal staat, is de vraag naar de functionele relatie tussen componenten van goed bestuur en economische ontwikkeling – die door de Wereldbank centraal worden gesteld – niet zonder belang. Maar wanneer zou blijken dat mensenrechten, democratie en rechtsstaat geen empirisch verband hebben met welvaartsverhoging, ziet het VN-rapport daarin geen reden om af te zien van de bevordering van goed bestuur in deze brede zin. In het *Human development report 2002* wordt *good governance* dan ook gelijk gesteld aan *democratic governance*. Hierbij gaat het niet alleen om op armoedebestrijding gericht beleid, maar ook om het toekennen van politieke rechten en vrijheden, het verantwoordelijk kunnen houden van regeringen en overheden, zeggenschap ten aanzien van beleid, discriminatiebestrijding en gelijke zeggenschap van mannen en vrouwen in de private en publieke sfeer. Het concept 'ontwikkeling' wordt dan een multidimensioneel normatief begrip, waartoe naast het verhogen van welvaart en het verminderen van armoede, verbeteren van



veiligheid, gezondheid en onderwijsniveau, ook politieke rechten en vrijheden en adequate bescherming moeten worden gerekend.

In de praktijk groeien beide opvattingen naar elkaar toe. In de 'post-Washington'-consensus wordt nu naast groei van het BNP als doel van ontwikkeling, ook armoedebestrijding centraal gesteld. Het *World development report 2002* van de Wereldbank benadrukt het belang van duurzame ontwikkeling, hetgeen vereist dat armen en machtelozen een veel grotere toegang krijgen tot de vruchten van de economische groei (toegang tot onderwijs, gezondheidszorg, schoon water en dergelijke). Inmiddels heeft er een ingrijpende koerswijziging plaatsgevonden. In het kader van het zogenoemde HIPC-initiatief (*Heavily indebted poor countries*) van het IMF en de Wereldbank worden nu regeringen van landen die voor schuldvermindering in aanmerking willen komen, uitgenodigd een *Poverty reduction strategy paper* (PRSP) op te stellen. Het betrokken land moet hiertoe aan een groot aantal voorwaarden voldoen. Hierbij horen nog steeds de voor economische groei belangrijke goedbestuurscomponenten, maar ook voorwaarden die cruciaal zijn voor armoedevermindering. Bij de verlangde *good policies* staat nu de notie van *ownership* centraal. Wil financiële hulp van buiten effectieve aanwending kunnen krijgen, dan moeten de betrokken regeringen zich zelf verantwoordelijk voelen voor het verminderen van de armoede in hun land. De PRSP's moeten tot stand komen in een participatief proces waarbij ook de *civil society* wordt betrokken, ze moeten systematisch de aard van de armoede in het land analyseren en prioritaire gebieden aanwijzen waarmee het grootste effect op armoedevermindering kan worden bereikt, inclusief mogelijk versterking van hiervoor noodzakelijke instituties.

In deze nieuwe benadering gaat het dus niet om het realiseren van *good governance* in de zin van democratie, mensenrechten en rechtsstaat als waarden-op-zichzelf (in de zin van het UNDP), maar om die elementen van goed bestuur die functioneel zijn voor groei en armoedevermindering. Zo wordt de bevinding van Burnside en Dollar dat hulp op zichzelf geen voldoende conditie vormt voor economische ontwikkeling, maar alleen helpt wanneer het land al beschikt over de noodzakelijke groeibevorderende instituties, verbreed naar armoedebestrijding en een streven naar een grotere invloed van de bevolking op voor hen in dat opzicht relevant beleid.

Of de aldus nagestreefde 'endogenisering' van *good governance* en op ontwikkeling gericht beleid inderdaad zal slagen, is nog allerminst duidelijk. Het beoogde *ownership* blijft natuurlijk een opgelegde aangelegenheid. Om in aanmerking te komen voor schuldvermindering en hulp is de kans op *window dressing* zeer aanzienlijk. Maar ook bij serieuze intenties van regeringen ten aanzien van armoede-

vermindering, *rule of law* en democratisering gaat het niet om makkelijk en snel bereikbare doelstellingen, gegeven bestaande machtsstructuren en tradities. Het nieuwe beleid van IMF en Wereldbank is in hoge mate experimenteel. Beide instellingen zijn dan ook nog weinig stellig over de beste koers naar armoede-vermindering. Er is maar een beperkt inzicht in de vele aspecten en determinanten van armoede, zoals de relatie tussen economische groei en armoede-vermindering en de rol van *governance* hierbij (IMF en IDA 1999).

### 3.3 HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSBELEID

Nederland poogt een systematische uitwerking te geven aan goed bestuur als zwaartepunt van het ontwikkelingsbeleid. De regering hanteert hierbij het bovengenoemde brede concept van *good governance*. Het slaat zowel op goed beleid als op goed bestuur. De hoofddoelstelling is duurzame vermindering van de armoede. 'Goed bestuur' speelt hierbij op tweeërlei wijze een rol: als criterium voor de selectie van landen en als zelfstandige doelstelling. Het beleid kent een multilaterale en een bilaterale component. Door oud-minister Herfkens is het aandeel verhoogd van de steun aan multilaterale instellingen, waarin – zoals hiervoor werd beschreven – elementen van goed bestuur een steeds belangrijker rol zijn gaan spelen bij het bevorderen van economische groei en armoedebestrijding. Het bilaterale sectorale programma is gericht op een aantal landen die voldoen aan goedbestuurscriteria. Hiernaast zijn er enkele thematische programma's, waaronder één die het verbeteren van de bestuurlijke kwaliteit als zelfstandig oogmerk heeft. Hiervoor komen andere landen in aanmerking dan voor het sectorale programma. Hieronder wordt verder ingegaan op het bilaterale beleid.

#### ***Goed bestuur als voorwaarde voor sectorale hulp: het sectorale programma***

Met de voor sectorhulp geselecteerde 21 landen wordt in principe een langdurige binding aangegaan en de geboden hulp is omvangrijker dan voor de thematische programma's. Voor duurzame vermindering van de armoede wordt verhoging van de gemiddelde welvaart als een noodzakelijke voorwaarde gezien. Vanuit de overkoepelende doelstelling van armoedebestrijding wordt in principe alleen structurele bilaterale hulp verleend aan landen waar in 1997 het inkomen onder 925 dollar per hoofd van de bevolking lag (Tweede Kamer 1999). De inkomensnorm is ontleend aan de Wereldbank, die aan landen met een hoger inkomen geen zachte leningen verstrekt.

Het aantal landen waaraan hulp wordt verstrekt, is door de vorige regering behoorlijk teruggebracht. Hierbij speelden overwegingen van zowel efficiëntie als

effectiviteit een rol. Het efficiënt onderhouden van hulprelaties met een zeer groot aantal landen stuitte op grote beheersproblemen. Maar ook het streven de hulp effectiever te doen zijn, onder druk van de in Nederland groeiende vraag naar *result based budgeting*, leidde tot reductie van landen. Hiertoe werd aangesloten op de hiervoor aangehaalde bevinding van Burnside en Dollar dat hulp alleen effectief is waar al sprake is van goed beleid en bestuur. Vanuit deze gedachte is de reductie zelf sterk gestuurd door het al dan niet aanwezig zijn van *good governance* in de door het ministerie gehanteerde brede zin.

In de voor sectorale hulp uitverkoren landen is het aantal sectoren waaraan hulp wordt verstrekt, eveneens teruggebracht. Deze sectoren worden in principe geselecteerd door de regeringen van de landen die de hulp ontvangen. Dit sluit aan op de nieuwe koers van de multilaterale instellingen die te boek staat als het *Comprehensive development framework* en die uitwerking krijgt in de beschreven *Poverty reduction strategy papers*. Zoals gesteld, wordt hierbij veel meer dan voorheen het belang benadrukt van *ownership*. Geheel in de geest van deze benadering heeft de Nederlandse overheid de verantwoordelijkheid voor de invulling van de hulprelatie en het overleg met de overheden en andere donoren ter plaatse gedecentraliseerd naar de ambassades.

In essentie beperkt de bijdrage zich dus tot het beschikbaar stellen van financiële hulp. Als gevolg van de door Nederland aangebrachte beperking, heeft het aantal sectoren dat voor hulp in aanmerking komt grotendeels betrekking op economie, onderwijs, gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Bestuurlijke hulp is hiervan overigens niet uitgesloten; het gaat dan met name om versterking van instellingen die van belang zijn voor de geselecteerde sectoren. Ook kunnen regeringen van hulpontvangende landen bestuurlijke instellingen als sector definiëren. Enkele hebben dit ook gedaan, namelijk Bolivia (participatie en decentralisatie), Oeganda (juridische sector), Tanzania (lokaal bestuur), Indonesië (goed bestuur) en Zuid-Afrika (lokaal bestuur en justitie). Maar deze regeringen dienen de hulpbehoefte zelf aan te merken als prioritair ter wille van de armoedebestrijding.

### ***Goed bestuur als doel: het GMV-programma***

Met het thematische programma, dat zich expliciet richt op goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw, het zogenaamde GMV-programma, wordt hulp gegeven aan dertien landen. De inkomensgrens ligt hoger dan bij het sectorale programma, namelijk op 2000 dollar. De hulp aan de voor dit programma gekozen landen is expliciet gericht op het versterken van de bestuurlijke capaciteit en op het voorkomen en oplossen van gewapende conflicten. Sectorale hulp, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw of gezondheidszorg, wordt niet verstrekt. De onderwerpen waarop deze hulp betrekking kan hebben, zijn velerlei:

rechtmatigheid, transparantie en effectiviteit van het bestuur, participatie van de bevolking aan het bestuur, hulp bij verkiezingen, en dergelijke. Voor de thematische programma's geldt de *ownership*-benadering niet; het onderwerp van hulpverlening is immers in algemene zin al vooraf gegeven (Tweede Kamer 1999a).

Naast deze twee programma's is er ook het medefinancieringsprogramma waarin op indirecte wijze wordt bijgedragen aan de maatschappelijke voorwaarden voor goed bestuur. Hierbij gaat het om een substantieel deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, namelijk 12 procent. Met de ondersteuning van NGO's die werkzaam zijn in ontwikkelingslanden, wordt bijgedragen aan onder meer de ontwikkeling van de *civil society* als belangrijke maatschappelijke conditie voor democratisering en aan een grotere aandacht van de overheden voor mensenrechten en rechtsstatelijkheid. Maar deze steun betreft vanzelfsprekend wel particuliere organisaties; organisaties derhalve die autonoom zijn in hun landenkeuze en prioriteitstelling.

***Goed bestuur als criterium voor selectie van landen: breed of smal?***

Zoals hiervoor gesteld, berust in het Nederlandse beleid de ratio voor de reductie van landen voor het sectorale programma op de algemene bevinding van Burnside en Dollar dat omvangrijke hulp alleen effectief is waar al goed beleid en bestuur bestaat. In paragraaf 2 werd verduidelijkt dat deze bevinding in concreto betrekking had op die componenten en instituties van goed bestuur en beleid die gezien kunnen worden als instrumentele betekenis voor economische ontwikkeling, namelijk marktondersteunende instituties en een goed fiscaal, monetair en handelsbeleid. In het Nederlandse beleid heeft 'goed beleid' inderdaad ook betrekking op het macro-economisch beleid – naast het sociaal en economisch structuurbeleid –, maar goed bestuur wordt als selectiecriterium veel breder geïnterpreteerd. Naast de door Burnside en Dollar gevonden kenmerken moet ook sprake zijn van respect voor mensenrechten, democratie en rechtsstatelijkheid, wil het land in aanmerking komen voor hulp.

Uit onderzoek van Hout (2000) blijkt echter dat in de praktijk bij de uiteindelijke keuze van landen toch sterk is aangesloten bij de landen die door Burnside en Dollar konden worden aangemerkt als landen met goed bestuur in smalle zin. Hij onderzocht hoe het in de geselecteerde landen ten opzichte van de afgevallene landen is gesteld met goed bestuur in brede zin. Op grond van beschikbaar internationaal onderzoek vergeleek hij de bestuurlijke karakteristieken van de landen die Nederland voor sectorale hulp heeft geselecteerd met de bestuurlijke karakteristieken van de landen die vanwege die karakteristieken voor deze hulp afvielen, alsook met die van de grotere groep van andere landen die in 1997 een

gemiddeld inkomen hadden van minder dan 925 dollar. Deze laatste categorie bevat derhalve de populatie van landen die op basis van het inkomenscriterium eveneens voor structurele hulp in aanmerking kwamen. Inderdaad blijken – in overeenstemming met de bevindingen van de Wereldbank – de geselecteerde landen te beschikken over marktvriendelijker beleid en instituties dan de afgefallen landen of de overige arme landen. Naar andere componenten van goed bestuur gemeten, namelijk politieke rechten en burgerlijke vrijheden, de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de selectie van hun regering, politieke stabiliteit, kwaliteit en effectiviteit van publieke dienstverlening, corruptie, *rule of law* – dus componenten die alle onder het Nederlandse selectiecriteria van goed bestuur vallen –, blijken de geselecteerde landen zich niet statistisch aantoonbaar gunstig te onderscheiden van de afgefallen landen. Grosso modo geldt dit ook voor de vergelijking met de andere arme landen die in principe voor selectie in aanmerking kwamen. Alleen ten aanzien van *rule of law* scoren de geselecteerde landen iets beter. Hierbij moet echter worden bedacht dat deze in onderzoek gemeten *rule of law* vooral betrekking heeft op de mate van justitiële bescherming van eigendom, private contracten en contracten met de overheid en dergelijke. Dit past bij de meer uitgesproken bevinding omtrent de marktvriendelijkheid van de geselecteerde landen, maar zegt weinig over de kwaliteit van de justitiële bescherming van mensenrechten in meer algemene zin.

In de Nederlandse conceptie van goed bestuur gaat het in theorie weliswaar om een breed samenstel van zelfstandige doeleinden (de ‘New Yorkse’ definitie van goed bestuur), maar in de feitelijke selectie is toch uitgegaan van goed bestuur in de smalle, functionele zin (de ‘Washingtonse’ definitie). De begripsverwarring die hiervoor rond goed bestuur werd gesignaleerd, lijkt derhalve ook het Nederlandse beleid parten te spelen. Dit roept de vraag op of de aanwezigheid van goed bestuur in de smalle zin inderdaad maatgevend moet zijn voor de keuze van landen waarmee ter wille van zowel armoedebestrijding als mensenrechten en democratie een structurele bilaterale relatie wordt onderhouden. Wanneer het in het beleid aanvaarde brede goed-bestuursbegrip meer dan nu in de praktijk maatgevend zou zijn voor het beleid, valt immers even goed te beredeneren dat juist die landen voor omvangrijke en langdurige hulp in aanmerking zouden moeten komen waar uit het oogpunt van democratie of mensenrechten veelbelovende ontwikkelingen gaande zijn, ook al voldoen hun economische instituties (nog) niet aan gestelde maatstaven. Door daar vervolgens met voorrang te proberen de armoede te verminderen, is het wellicht mogelijk nog prille democratische en rechtsstatelijke verworvenheden te bestendigen. Velho (2002) illustreert de grote kwetsbaarheid van dergelijke prille verworvenheden, die bij achterblijvende economische ontwikkeling snel kunnen verdwijnen. In plaats van economische hulp in algemene zin propageert zij dan ook het gericht onder-

steunen van op de lokale economie gerichte innovatie-processen, die het noodzakelijk maken de lokale socio-economische dynamiek diepgaand te bestuderen.

In de gekozen sectorbrede benadering wordt niet uitgesloten dat ook de instituties versterkt moeten worden die belangrijk zijn voor het functioneren van de geselecteerde sectoren; bestuurlijke aspecten kunnen ook als 'sector' worden aangemerkt door de betrokken regeringen. Het lijkt echter ook evident dat regeringen van ontvangende landen niet snel mensenrechten en democratisering zullen aanmerken als van prioritair belang voor hun ontwikkeling. In de praktijk vormt deze institutionele hulp dan ook een beperkt deel van de totale sectorale hulp.

### ***Goed bestuur als doelstelling***

In het thematische programma heeft Nederland meer mogelijkheden om vorm en inhoud te geven aan de voorgestane desiderata ten aanzien van goed bestuur. Wanneer men kijkt naar de landen die voor het GMV-programma zijn geselecteerd, zoals Rwanda, Cambodja of Honduras, is er weinig fantasie voor nodig om de omvang te onderkennen van de taken die hier liggen. Voor het merendeel zijn landen gekozen die kort tevoren het toneel waren van (burger)oorlog. Dat hulp hier wordt gericht op elementaire bestuurlijke condities, ligt voor de hand. Eerder dan het realiseren van goed bestuur kan de inzet hier vooralsnog niet verder gaan dan het tot stand brengen van enige bestuurbaarheid als zodanig. De keuze om het GMV-programma te richten op de geheel andere kant van het spectrum van kandidaten voor goedbestuurshulp impliceert dat het eerder gaat om noodhulp. Het gaat in de betrokken landen voor alles om elementaire bestuurlijke condities; de kwaliteit ('goed' bestuur) doet er voorlopig minder toe. Dat in een situatie van volledig verstoorde verhoudingen dit werk vooral een kwestie van zoeken en tasten is, is evident. Veelal betreft het ook nog landen waar sprake is van een onvoltooide staatsvorming. Het tot stand brengen van elementaire bestuurlijke instellingen raakt in deze situatie aan veelal nog weinig uitgekristalliseerde machtsverhoudingen. Van het weer herstellen van wat was, zal zelden sprake zijn. Het is derhalve buitengewoon moeilijk om met buitenlandse hulp duurzame oplossingen tot stand te brengen. Hierbij komt dat het veelal landen betreft die geteisterd worden door grote armoede, ingestorte of vernielde productiecapaciteit, gezondheidsproblemen, enzovoorts. De vraag komt dan ook op of de hulpverlening juist hier niet ook betrekking zou moeten hebben op andere gebieden dan worden geadresseerd door het GMV-programma, bijvoorbeeld armoedebestrijding. Eveneens speelt hier de vraag naar de precieze maatstaf voor de selectie van landen. Vredesopbouw van landen of het voorkomen van oorlogssituaties vergen eerder een regionale oriëntatie dan – zoals nu – bemoeienis met een afzonderlijk land.

### ***Het gat tussen sectorale en thematische hulp***

De splitsing van het bilaterale beleid in het sectorale en thematische programma roept uit het oogpunt van goed bestuur derhalve de nodige vragen op. De voor het sectorale programma geselecteerde landen voldoen aan goed bestuur in smalle zin, maar vertonen grote tekortkomingen op de andere componenten van goed bestuur, terwijl de hulpverlening zich daar niet op hoeft te richten. De landen in het GMV-programma ontvangen hulp gericht op vredesopbouw en voor de opbouw van elementaire bestuurscapaciteit; ze komen echter niet in aanmerking voor sectorale hulp, waaraan ze eveneens grote behoefte hebben. Hier tussenin bevinden zich zeer veel landen die in een situatie verkeren die wat stabiel is dan in de GMV-landen, maar minder gericht op economische groei en armoedebestrijding dan in de sectorale landen. Het gaat hier om landen waarvan de verschillende componenten van het bestuur in aanmerking komen voor verbetering en die ook baat zouden kunnen hebben bij externe hulp. Deze laatste categorie valt nu evenwel tussen wal en schip.

## **3.4 DE URGENTIE VAN RECHTSSTATELIJKHEID EN DEMOCRATISERING**

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kent derhalve een zekere ambivalentie ten aanzien van het bijdragen aan versterking van mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie in ontwikkelingslanden. Zeker in het belangrijkste deel van het beleid, de sectorale programma's, kunnen deze componenten van *good governance* onderwerp zijn van hulpverlening, maar of dit het geval is, hangt - op grond van het *ownership*-principe - af van de regering van het hulpontvangende land. Voor het overige wordt het hieraan bijdragen vooral overgelaten aan de medefinancieringsorganisaties. Die hebben immers een betere toegang tot de *civil society* in de betrokken landen dan de regeringen van de donorlanden. Hoewel het belang van economische groei en armoedebestrijding voor zichzelf spreekt, vormt het alleen aandacht geven aan recht en bestuur voorzover het deze doelen bevordert toch een te beperkte zienswijze. Inderdaad moeten mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie – met de Verenigde Naties – ook gezien worden als op zichzelf nastrevenswaardig, los van hun directe betekenis voor groei en vermindering van de armoede. Dit alleen al rechtvaardigt om in het ontwikkelingsbeleid de inspanningen hier versterkt op te richten, maar dan wel met de kanttekening dat de versterking van mensenrechten, rechtsstatelijkheid en democratie meer kans heeft in een omgeving die zich economisch ontwikkelt.

Maar door de toenemende internationalisering krijgt het belang hiervan ook een geheel ander accent. Goed bestuur in ontwikkelingslanden raakt namelijk ook

steeds meer het belang van de westerse wereld zelf. Dit hangt direct samen met het feit dat landen bij de toenemende internationale verwevenheid een steeds grotere kans lopen effecten te ondervinden van hetgeen in andere landen gebeurt. De ontwikkeling van het internationale recht loopt hand in hand met het grensoverschrijdend karakter van veel verschijnselen en problemen. Milieubescherming, internationale handel en investeringen, internationale criminaliteit en elektronische communicatie nopen tot internationale samenwerking. De neerslag hiervan in het internationale recht berust op het uitgangspunt dat de nationale staten over een voldoende toegerust bestuur en rechtssysteem beschikken om uitvoering te geven aan wat is overeengekomen in verdragen en beleidsafspraken. Slecht bestuur, schending van mensenrechten en ondemocratisch bestuur, en armoede als gevolg hiervan, kunnen migratiestromen naar het Westen ten gevolge hebben. Evenzo kunnen gewapende conflicten tussen groeperingen in een land zich vertalen in gewelddadigheden in landen waar zich uit deze groeperingen afkomstige migranten hebben gevestigd. Ontwikkeling is zo gezien niet meer uitsluitend in het belang van ontwikkelingslanden zelf, maar vanwege de repercussies hiervan krijgt ook het Westen hierbij steeds meer een direct belang.

De gebeurtenissen op en na 11 september 2001 vormen hiervan een wel heel navrante illustratie. Wat ook de precieze beweegredenen waren, zeker is wel dat de stagnerende ontwikkeling in de Arabische wereld, slecht bestuur en ontbrekende democratie en het slepende vredesproces tussen Israël en de Palestijnen een belangrijke katalyserende invloed uitoefenden op het islamitisch terrorisme. De aanslagen zelf creëerden een wereldwijde sfeer van angst die mede debet is aan de economische terugslag en in zeer veel landen de verhouding tussen autochtonen en islamitische minderheden op scherp zetten. Terrorismebestrijding kan in het beste geval nieuwe aanslagen voorkomen, hoewel deze kans in de open en ook in technologisch opzicht kwetsbare westerse samenlevingen niet hoog moet worden aangeslagen. Op langere termijn kan alleen een strategie succesvol zijn die de voedingsbodem voor het bestaande ressentiment wegneemt. Dit is natuurlijk een voorbeeld bij uitstek van de meest negatieve kant van de inmiddels gegroeide interdependenties. Aan de andere kant is er het voorbeeld van het *New partnership for African development* (NEPAD), waar van het Westen schuldvermindering, particuliere investeringen, ontwikkelingshulp en markttoegang wordt gevraagd, onder toezegging van Afrikaanse kant ernst te maken met democratie, mensenrechten, corruptiebestrijding en *rule of law*. Dit initiatief van Afrikaanse zijde kan gemakkelijk worden afgedaan als één waarbij democratie en rechtsstatelijkheid ten onrechte als een ruilobject wordt voorgesteld. Het kan ook gezien worden als een kans om eindelijk een serieuze ontwikkeling op gang te brengen die Afrika verlost van de grote armoede waar het continent al zo lang door wordt geteisterd, en waarin tegelijk de weg wordt ingezet naar geleidelijke



democratisering, beëindiging van het wanbeheer, minder corruptie en meer respect voor mensenrechten. Nu van Afrikaanse zijde met NEPAD zelf het initiatief is genomen, wordt immers getoond dat men zich in principe *owner* wil voelen van het streven naar betere *governance*. Dat is een gunstiger voorwaarde dan wanneer Wereldbank en IMF zoals gebruikelijk hulp zouden verlenen onder de opgelegde conditie van democratisering en dergelijke. Bij die basisbereidheid is het alleszins denkbaar dat ten aanzien van de aspecten van *good governance* hulp van buiten wordt gezocht. Hiermee wordt de deur geopend naar hulprelaties die het karakter van *partnerships* kunnen aannemen, toegespitst op concrete, op innovatie gerichte projecten en programma's waarin recht wordt gedaan aan de lokale omstandigheden en mogelijkheden maar tegelijk kennis en ervaring van elders benut worden.

### 3.5 CONSEQUENTIES VOOR HET NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSBELEID

In de Grondwet is bepaald dat Nederland de internationale rechtsorde bevordert. Zoals hiervoor werd beredeneerd, impliceert dit niet alleen het bevorderen van de totstandkoming van het internationale recht, maar zo mogelijk ook van de rechtsstatelijkheid van landen buiten Nederland. Deze grondwettelijke opdracht wordt in de internationaliserende wereld ook van toenemend belang voor het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Een versterkt accent hierop past bovendien goed bij de Nederlandse ambitie zich als internationaal juridisch centrum te profileren.

Tekortschietende rechtsstatelijkheid in ontwikkelingslanden doet niet alleen afbreuk aan de daar zozeer gewenste ontwikkeling, maar creëert ook steeds meer afbreukrisico's voor het Westen, en derhalve ook Nederland. Zo ontstaat steeds meer een tweezijdig belang bij de ontwikkeling van democratische rechtsstaten in ontwikkelingslanden. De in de internationale betrekkingen gehanteerde politieke en economische sancties om staten te dwingen tot gedrag volgens de internationale rechtsnormen zijn maar in beperkte mate succesvol gebleken. In landen met een dictatoriaal of autoritair regime hebben sancties vaak een averechts effect, waarbij de negatieve gevolgen eerder op de bevolking worden afgewenteld dan dat ze het regime tot inkeer brengen (Corthright en Lopez 2000). Gewapend ingrijpen kan op korte termijn succes hebben, maar creëert gevoelens van revanchisme die zich later in enigerlei vorm manifesteren. Ontwikkelingssamenwerking biedt daarentegen mogelijkheden om geleidelijke verbetering tot stand te doen komen.

Op deze gronden is door de WRR in zijn rapport *'Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur'* (2001) een verhoging bepleit van de prioriteit in ontwikkelingsbeleid

voor goed bestuur, recht en democratie. Waar nu vanwege de in paragraaf 3 beschreven selectiecriteria landen in aanmerking komen voor bilaterale hulp van Nederland die – althans formeel – al redelijk presteren ten aanzien van *good governance*, dan wel landen zijn geselecteerd voor expliciete goedbestuurshulp die elementaire voorzieningen ontberen, vallen veel landen weg die juist versterking behoeven van bestuur, democratie en rechtstatelijkheid. Selectie van landen uit juist het ‘gat’ dat beide programma’s laten vallen, zal politiek moeilijker zijn te verkopen dan de nu geselecteerde landen. Het gaat dan immers om landen waarvan het gedrag ten aanzien van bijvoorbeeld mensenrechten bijdraagt aan een negatieve beeldvorming. Vanzelfsprekend dient bij de betrokken regeringen wel een elementaire behoefte te bestaan aan dergelijke gerichte samenwerking. Bij de selectie zou ook als criterium kunnen worden gehanteerd dat het moet gaan om landen waar Nederland vanwege beschikbare kennis een vruchtbare bijdrage kan leveren aan verbetering van het bestuur, of waar dit in het bijzonder voor Nederland van belang is. Die expertise kan bijvoorbeeld berusten op historische banden, zoals in het geval van Indonesië en Suriname. Bezien vanuit bijzonder belang voor Nederland komen landen in aanmerking van waaruit Nederland bijvoorbeeld veel immigranten heeft ontvangen, of waaruit veel criminaliteit of potentiële conflicthaarden worden geïmporteerd.

### 3.6 CONCLUSIE

In het voorgaande werd aangegeven dat ontwikkelingslanden steeds meer worden opgenomen in mondiale vervlechtingen, hetgeen consequenties heeft voor hun ontwikkeling en voor aspecten van bestuur, recht en democratisering. Er is hier echter niet uitsluitend sprake van een eenrichtingsverkeer. De vervlechtingen impliceren tevens dat het Westen sneller wordt geconfronteerd met de gevolgen van ontwikkelingen elders, in positieve en in negatieve zin. Dit betekent dat problemen van stagnatie of terugval, zowel in ontwikkelingslanden als in het Westen zelf, steeds meer en ook sneller tot gezamenlijke problemen worden. Voor het Westen betekent dit dat de bijdrage die het kan leveren aan de ontwikkeling elders, minder een kwestie wordt van uitsluitend liefdadigheid of solidariteit en ook moet worden gezien vanuit eigen publieke belangen. Dit betekent dat de relatie minder willekeurig en vrijblijvend wordt. In een *charitas*relatie is de ontvanger immers in principe overgeleverd aan de goede wil van de gever en de voorwaarden die deze aan de gift verbindt; de ontvanger kan hierop geen recht doen gelden. Ook wordt van hen verwacht dat zij maatschappelijke groeperingen hierbij betrekken. Is het Westen voornamelijk – ook met het huidige accent op *ownership* – de eisende partij, met de toenemende interdependenties verandert deze relatie gaandeweg. Wanneer beide partijen meer belang bij elkaar krijgen,

wordt de relatie minder asymmetrisch. Wellicht moet dit te zijner tijd ook tot een andere institutionele structuur van de ontwikkelingshulp gaan leiden. Zo bepleit Easterly (2002) een sterkere marktwerking in de praktijk van de hulpverlening. Donoren zouden een deel van hun middelen in een gezamenlijk fonds kunnen storten dat bestemd is voor hulp aan landen met een overheid die naar behoren pro-ontwikkeling is. Niet alleen zou dit de concurrentie tussen ontwikkelingslanden kunnen stimuleren om het stempel 'pro-ontwikkeling' te krijgen, de ontvangende landen zouden bij het besteden van de gelden mogen werken met de instelling uit een donorland van hun keuze. Derhalve ontstaat er ook meer competitie tussen de hulpverleners. Hierdoor zou volgens Easterly veel bureaucratie en dubbel werk kunnen worden voorkomen. Ook zou hierdoor meer dan nu recht gedaan worden aan het principe van *ownership*, en zou dit tot een meer symmetrische relatie leiden tussen hulpgever en -ontvanger.

Het beroep op de in internationale verdragen neergelegde universele maatstaven is natuurlijk alleszins gerechtvaardigd, maar wint vanuit dit perspectief aan overtuigingskracht als het Westen zich ook zelf aan deze maatstaven houdt. In het externe optreden van westerse landen ligt de situatie anders. Van representativiteit en democratische besluitvorming is in de internationale organisaties nog lang geen sprake. De ondervertegenwoordiging van onder meer de ontwikkelingslanden geldt zeker ook voor de Bretton Woods-instellingen en de hieraan gerelateerde organisaties, alsook voor de WTO. Zoals Schrijver (2000: 230) stelt: "Er bestaat een grote tegenstrijdigheid tussen wat de westelijke landen bepleiten, zo niet eisen, ten aanzien van een democratisch bestel en behoorlijk bestuur in ontwikkelingslanden en hun bereidheid om internationaal gouvernementeel overleg en besluitvorming op meer democratische leest te schoeien". Dit democratische tekort geldt volgens hem niet alleen in éstatistische zin, maar ook waar het de inbreng van de *civil society* in veel van de multilaterale instellingen betreft. Het westers blazoën is evenmin ongeschonden waar het gaat om transparantie van de vaak – zoals Schrijver zegt – oligarchische besluitvorming of om corruptie van investerende ondernemingen in ontwikkelingslanden.

De asymmetrie in de vertegenwoordiging en besluitvorming in voor de ontwikkelingslanden belangrijke gremia vertaalt zich nogal eens in handelsregelingen die ongunstig voor hen zijn. Zo is het buitengewoon te betreuren dat het Westen op de wereldtop van de Verenigde Naties over duurzame ontwikkeling in Johannesburg in augustus 2002 niet meer dan een vage toezegging wilde doen over vermindering van de landbouwsubsidies en handelsbelemmeringen voor producten uit ontwikkelingslanden. Bij de bepleite liberalisering blijkt het Westen er regelmatig voor terug te schrikken de eigen belangen hieraan eveneens ondergeschikt te maken.

Bilaterale hulpverlening levert slechts een bescheiden bijdrage in de financiering die de ontwikkelingslanden bereikt of zou kunnen bereiken. Een grotere invloed in onder meer de multilaterale organen die handel en investeringen reguleren, is voor deze landen dan ook van groter belang dan de bilaterale bemoeienis. In het *Human development report 2002* wordt hiertoe een reeks van voorstellen gedaan (UNDP 2002). De geloofwaardigheid van en ontvankelijkheid voor het bilaterale werk zelf zou hiermee ten zeerste gediend zijn. Nu worden aan ontwikkelingslanden te vaak exportmogelijkheden onthouden die voor hun ontwikkeling essentieel zijn, terwijl hen wel ontwikkelingsverplichtingen worden opgelegd. Een grotere zeggenschap in de voor de Noord-Zuid-verhouding relevante organen is dan ook een hoofdpodracht voor de komende tijd. De internationaal-economische regionalisering die op de verschillende continenten gaande is, zou het probleem van de vertegenwoordiging in de multilaterale gremia kunnen vereenvoudigen. Ook hier geldt dat het groeiende belang dat de westerse wereld zelf krijgt bij ontwikkeling elders – zowel in de zin van de vermindering van armoede, criminaliteit, verbetering van de gezondheidssituatie alsook de verbetering van bestuur en recht –, de bereidheid tot meer symmetrische verhoudingen zou moeten vergroten. Dit zou ook de willekeur in ontwikkelingsrelaties verminderen. De positie van de hulpontvangende zou dan kunnen evolueren tot die van een meer rechthebbende. In de relatie tussen het Westen en de ontwikkelingswereld zou reciprociteit van rechten en plichten aan gewicht winnen.

## LITERATUUR

- Burnside, C. en D. Dollar (1997) *Aid, policies, and growth*, Policy Research Working Paper 1777, The World Bank: Washington.
- Cortright, D. en G.A. Lopez (2000) *The sanction decade; assessing UN-strategies in the 1990s*, Lynne Rienner: Colorado/London.
- Easterly, W. (2002) 'Het kartel van de goede bedoelingen', *NRC* 24 augustus 2002.
- Hout, W. (2001) 'Good governance en de zeventien van Herfkens', *ESB*, 86: 784-786.
- IMF en IDA (1999) *Poverty reduction and strategy papers-operational issues*, <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/poverty1.htm>.
- North, D.C. (1995) 'The new institutional economics and third world development', in: J. Harris, J. Hunter en C.M. Lewis (eds.), *The new institutional economics and third world development*, London: Routledge.
- Schrijver, N. (2000) 'Democratie in de volkerengemeenschap', blz. 213-231 in: F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.), *De toekomst van de democratie. 21<sup>e</sup> Jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: Arbeiderspers.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999) *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 26 februari 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 433, nr. 1, Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999a) *Landenbeleid structurele bilaterale hulp*, Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 10 november 1999, vergaderjaar 1999-2000, nr. 18, Den Haag.
- UNDP (2002) *Human development report 2002. Deepening democracy in a fragmented world*, New York/Oxford: Oxford University Press.
- Velho, L. (2002) 'North-South collaboration and systems of innovation', blz. 25-49 in: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, *North-South research cooperation, international conference*, 3 december 2001, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 58, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- World Bank (2002) *World development report 2002. Building institutions for markets*, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, New York: Oxford University Press.



## INTERNATIONALISERING EN GOED BESTUUR

*Commentaar door J.C. Breman*

*Breman is emeritus hoogleraar Comparatieve Sociologie aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.*

Het opstel van Schoonenboom en Bouma past in de aanzwellende literatuur over noodzaak en nut van goed bestuur in het kader van het proces van mondialisering. De ontwikkeling van het transnationale bedrijfsleven, die gepaard gaat met een aanzwellende stroom van investeringen en de opkomst van de transnationale *civil society* zijn volgens hen belangrijke redenen voor de gegroeide aandacht voor de bestuurlijke kwaliteit in verre, vreemde landen. De Wereldbank heeft een prominente rol gespeeld bij het vooropstellen van goed bestuur als voorwaarde voor kredietverlening. De Bank trok deze les uit de teleurstellende uitkomsten van structurele aanpassingsprogramma's. De ervaring wees uit dat besnoeiing in de publieke uitgaven alleen niet tot de gewenste economische ontwikkeling leidde. Daarvoor was bovendien nodig een behoorlijk functionerend en aanspreekbaar overheidsapparaat. Zonder de marktgerichtheid uit het oog te verliezen was een te ver terugtrekkende staat contraproductief voor het bevorderen van groei als bepalende factor voor vermindering van armoede. Dit inzicht, dat tot een aanpassing in de oorspronkelijke Wereldbankfilosofie leidde, vond navolging bij andere multinationale instellingen. Ook het IMF stelde *Richtlijnen voor Goed Bestuur* op die uitgangspunt werden bij het verstrekken van nieuwe leningen.

Maar het begrip goed bestuur dekt vele ladingen. De aanvankelijke definitie die de Wereldbank hanteerde had een uitgesproken technocratische inslag waarin de nadruk lag op de kwaliteit van overheidsinstellingen in de zin van een adequaat toezicht, efficiënte dienstverlening (zo veel mogelijk corruptievrij) als randvoorwaarden voor ontplooiing van vrij economisch verkeer en het goed functioneren van markten. Over mensenrechten, democratie, vrijheid van pers en organisatie en dergelijke werd in de handleiding niet gerept. Die opvatting maakt wel deel uit van de veel bredere formulering van 'good governance' zoals verwoord in het *Human development report 2000* van de Verenigde Naties. Zo'n uitwerking sluit ook veel meer aan bij wat in Nederland en Europa onder goed bestuur wordt verstaan. Op de omzetting van smal naar breed doorgaand, kan worden vastgesteld dat voor het begrip ontwikkeling hetzelfde geldt. In de conventionele opvatting van de Wereldbank gaat het daarbij om groei van het BNP in een land en blijft de verdeling ervan buiten beschouwing. Dat was een niet geringe beperking,

gegeven de terugkerende ervaring dat groei de neiging heeft de al beter bedeelden ten goede te komen en niet of nauwelijks de minderbedeelden.

Toch is er beweging gekomen in de eenzijdige benadering van de Bank. Op grond van nader onderzoek is een heroverweging tot stand gekomen van de strategie voor directe armoedebestrijding. In de post-‘Washington consensus’ heeft de term goed bestuur een bredere inhoud gekregen onder erkenning van het belang van participatie door armen in het beleid waarvan zij als doelgroepen worden aangewezen. Democratisering, sociale rechten, verbetering van onderwijs en volksgezondheid zijn in die zin geen gevolgen van vermindering van armoede, maar ook van oorzakelijk belang ervoor. In de nieuwe visie staan goed bestuur en armoedebestrijding niet in een getrapte verhouding tot elkaar – de laatste altijd voorafgaande aan de eerste doelstelling –, maar zijn met elkaar in nevenschikkend verband geschakeld.

Schoonenboom en Bouma stellen ten eerste vast dat het Nederlandse hulpverleningsbeleid zich veel nauwer dan voorheen heeft geconformeerd aan de aanbevelingen van de Wereldbank en, ten tweede, dat de landen die onder het vorige kabinet Nederlandse hulp ontvingen meer zijn geselecteerd op basis van de smalle (dat is het goed functioneren van de markt) dan op de brede definitie van goed bestuur. Die conclusie is hen door de vorige bewindsvrouw voor ontwikkelings samenwerking allerminst in dank afgenomen (Breman 2001: 280). De auteurs oefenen kritiek uit op haar beleid om, in navolging van multilaterale instellingen, als voorwaarde voor bilaterale bijstand de indiening van een *Poverty reduction strategy*-document te eisen. In plaats van eenzijdig de nadruk op *ownership* te leggen, stellen zij een benadering voor die gebaseerd is op *partnership*. Hun pleidooi voor een verschuiving in deze richting vloeit voort uit de argumentatie dat goed bestuur een tweeledig belang dient: dat van het hulpverlenende land in niet mindere mate dan van het hulpontvangende land.

De toenemende internationale verwevenheid, zo betogen zij, brengt met zich mee dat het Westen veel meer dan vroeger te maken krijgt met de gevolgen van slecht bestuur ver weg. In die zin zouden niet alleen liefdadigheid of solidariteit tot ontwikkelingshulp moeten inspireren, maar wordt het motief daartoe ook ingegeven door onmiddellijk eigenbelang. De congruentie van belangen die hieruit blijkt zou volgens hen de relatie tussen het rijke en het arme deel van de wereld minder asymmetrisch maken. Vanuit die perceptie voeren zij een pleidooi voor transnationalisering van bestuur. Mijn eerste kanttekening bij deze aanbeveling is dat, gegeven de krachtige verschuiving van bilateraal naar multilateraal beleid die Nederland voorstaat, er alle reden bestaat voor een diepgaand onderzoek naar de wijze waarop de door ons land zo royaal bedeelde transnationale instellingen het



kapitaal waarmee zij worden uitgerust gebruiken om ontwikkeling te bevorderen. Is die aanpak in overeenstemming met het beginsel van goed bestuur? Die vraag lijkt niet eens gesteld, laat staan beantwoord te worden, terwijl toch deze contributies vele malen groter zijn dan wat aan bilaterale hulp wordt besteed.

De besluitvorming van de Wereldbank en het IMF, om slechts de belangrijkste instanties te noemen, is niet aan democratische controle onderworpen. Zelf merken Schoonenboom en Bouma in dit verband op dat de ondervertegenwoordiging van de ontwikkelingslanden zeker geldt voor de Bretton Woods-instellingen en de hieraan gerelateerde organisaties, alsook voor de WTO. In ruimere zin valt te wijzen op de weigering van de rijke landen hun grenzen voor met name landbouwproducten uit arme landen te openen en het ontbreken van effectieve druk door de internationale organisaties om hiertoe over te gaan.

Nog klemmender komt deze onevenwichtigheid tot uiting door ook de ingrijpende verschuiving in de analyse te betrekken die recent in het geopolitieke krachtenveld is ontstaan. Het kader van het internationale bestel zoals door Schoonenboom en Bouma geschetst, lijkt een gemeenschap van volken en staten te veronderstellen die gegrondvest is op gelijkwaardigheid. De werkelijkheid staat natuurlijk haaks op deze veronderstelling, en na 11 september 2001 nog veel meer dan daarvoor. Hoe laat zich het dwingende gebod van goed bestuur verenigen met een wereldorde die steeds duidelijker de vorm van een neokoloniale constellatie aanneemt? De ongelijke machtsverhouding mondt uit in een suprematie die de Verenigde Staten van Noord-Amerika in staat stelt om uitbreiding van de publieke ruimte en versterking van publieke instituties niet te bevorderen maar tegen te houden. De blokkering van het Internationale Strafhof en van de uitvoering van het Verdrag van Kyoto zijn recente voorbeelden van deze dynamiek die in de nieuwe Bush-doctrine haar ideologische onderbouwing heeft gekregen. Daarmee lijkt voorlopig een einde te zijn gekomen aan de opmars van goed bestuur op transnationaal niveau. Het proces van democratisering dat tegemoet zou komen aan verlangens en noden die aan de basis van de mondiale ordening leven, wordt in een uniepolaire wereld beantwoord met onderwerping overgaande in uitsluiting. Het gevolg is dat de telkens herhaalde belofte van universele ontwikkeling onvervuld blijft.

## LITERATUUR

Breman, J.C. (2001) 'Ontwikkeling en de kwaliteit van het bestuur', *Socialisme & Democratie*, 58: 276-281.



## INTERNATIONALISERING EN GOED BESTUUR

*Commentaar door J. N.M. Richelle*

*Richelle is Directeur-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking bij de Europese Commissie.*

Als directeur-generaal Internationale Samenwerking (IS) op het Ministerie van Buitenlandse Zaken was ik betrokken bij de herstructurering van het Nederlandse beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking (OS). Thans ben ik directeur-generaal voor OS bij de Europese Commissie. Voldoende redenen binnen de ambtelijke ethiek om de verleiding te weerstaan concreet in te gaan op de beschouwingen over de Nederlandse beleidsveranderingen.

Vanuit het hedendaags denken over OS en goed bestuur zou het voor de hand liggen om het artikel te beginnen met de uiterst relevante beschouwingen die in de conclusies (niet altijd uitgewerkt in het artikel) zijn weergegeven. In het bestek van dit commentaar beperk ik mij tot het aanstippen van enkele wezenlijke punten.

Vanaf 1999 is er veel teruggeblikt op “vijftig jaar OS”. Hoewel zeker successen zijn aan te wijzen, wordt het totale rendement van de inspanningen toch niet bemoedigend bevonden. Uiteraard zijn daarvan veel oorzaken aan te geven, maar in veel analyses wordt het gebrek aan goed bestuur gezien als een wezenlijke factor. Daarbij kan menigeen zelfs de eerlijkheid opbrengen om te erkennen dat het niet alleen gaat om de ontvangende landen, maar nadrukkelijk ook om wat de donoren (niet) hebben gedaan. Zo is er de erkenning dat ontwikkelingssamenwerking jarenlang nogal eens is gebruikt als geopolitiek speelgoed, als charitatief doekje voor het economisch bloeden, dan wel als financieringsmiddel voor de export van producten uit de donorlanden. Daar komt nog bij dat iedere donor, staat of particulier, zich volledig gelegitimeerd achtte zijn eigen gang te gaan, soms zelfs zonder de regering van het betrokken ontwikkelingsland te informeren. Al sinds de jaren tachtig groeide het onbehagen hierover, tot uiting komend in diepe Noord-Zuid-conflicten. Binnen de Verenigde Naties is, langs de weg van de grote wereldconferenties, ruim een decennium lang gewerkt aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijk stelsel van waarden en normen op het terrein van ontwikkeling, zowel op nationaal als op internationaal niveau. Dit is neergeslagen in teksten die in opeenvolgende conferenties zo vaak zijn herhaald dat nieuwe conferenties contraproductief lijken. Sinds de VN Millenniumtop van september 2000 hebben we nu ook een concrete set van doelstellingen, de *Millennium development goals* (MDG's). Nadien zijn er nog een paar andere aan toegevoegd, laatstelijk tijdens de wereldtop inzake duurzame ontwikkeling (Johannesburg

september 2002). Men zou kunnen zeggen: er is nu wereldwijd overeenstemming over wat we moeten doen (MDG's), we hebben opleveringsdata afgesproken (meestal 2015), we weten hoe we het moeten doen (waarden en normen, gedragscodes voor donoren en ontvangers), dus laten we aan de slag gaan. Maar de praktijk is ver verwijderd van de theorie.

Neem bijvoorbeeld een notie als *ownership*: iedere regering dient niet alleen formeel verantwoordelijk te zijn, maar ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid te nemen voor de ontwikkeling van eigen land en bevolking; vanuit westers theoretisch oogpunt eigenlijk al eeuwenlang een open deur. Maar voor de dagelijkse situatie in ontwikkelingslanden en voor de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking een nouveauté, hetgeen zeer te denken geeft!

Als we het in onze wereld zo normale 'baas in eigen huis'-principe ook onverkort zouden willen toepassen op ontwikkelingslanden lopen we tegen tal van problemen aan. Zo is er de voor de hand liggende problematiek van het gebrek aan democratische traditie, gebrekkige wetgeving, gebrekkig functionerende staatsorganen en maatschappelijke instituties, gebrek aan kader, gebrek aan geïntegreerde planning, mede in de hand gewerkt door het feit dat er toch geen geld is om een planning uit te voeren. Dan praten we nog niet eens over de problematiek van de (veelal door koloniale mogendheden) vrij grof getrokken landsgrenzen en andere diepere oorzaken van conflict op het Afrikaanse continent. Geen wonder dat veel ontwikkelingslanden moeite zullen hebben met de invulling van dat *ownership*.

De eerlijkheid gebied echter om te stellen dat ook aan de zijde van de donoren stevig wordt geworsteld met dat begrip. Want voor hen betekent een waar respect voor *ownership* dat zij een wezenlijke omslag moeten maken van OS naar IS, dat zij een forse stap terug moeten doen onder het motto 'van dictaat naar dialoog', dat zij hun werkwijze ingrijpend moeten veranderen, en hun eigen 'ontwikkelings-industrie' ter discussie moeten stellen. Kortom: dat ook zij doen wat ze beloven en vragen van anderen. Uit deze korte – en daardoor alleen al wat provocatieve – schets van de problematiek die samenhangt met de zo cruciale notie van *ownership* blijkt voor welke enorme *governance*-opgave arme en rijke landen elk voor zich staan, maar ook in hun onderlinge samenwerking. In het volgende wil ik mij vooral richten op de *governance*-uitdagingen aan de donorzijde.

De laatste jaren is een stroomversnelling in het politieke denken over ontwikkelingssamenwerking waarneembaar. Daarvoor zijn meerdere oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats de hierboven beschreven ontwikkeling in het denken binnen de sector zelf. In de tweede plaats de notie dat de negatieve en steeds gewelddadiger discussie over globalisering noopt tot een wijziging van de manier

waarop dit fenomeen wordt behandeld. In de derde plaats de problematiek van de vrede, veiligheid en stabiliteit in de wereld, die heeft geleid tot erkenning op het hoogste politieke niveau dat armoede, met name in de zin van uitsluiting, een permanente bedreiging vormt. Het is duidelijk dat met name de twee laatstgenoemde factoren van zeer grote betekenis zijn, vooral omdat zij behoren tot het persoonlijk aandachtsgebied van staats- en regeringsleiders. Dit is een wezenlijk verschil met de afgelopen vijftien jaren, waarin men in de OS-wereld vooral heel machtig was in een klein hoekje.

Nu is het ook maar goed dat er veel aandacht is voor IS, want er zal veel politiek leiderschap voor nodig zijn om de noodzakelijke randvoorwaarden voor 'goed bestuur' op onze helft van het speelveld te realiseren. Ik noem er enkele. Daar waar democratie gepreikt wordt, laat de architectuur van de internationale instituties juist op dit punt ernstige defecten zien. Zij dateert in belangrijke mate uit het midden van de vorige eeuw en reflecteert de verhoudingen van na de tweede wereldoorlog. Het zijn bepaald niet alleen ontwikkelingslanden die deze situatie aan de kaak stellen omdat zij zich buitengesloten dan wel niet adequaat gerepresenteerd voelen. Over deze zaak wordt al vele jaren in vele gremia gesproken, maar er is geen concreet zicht op verbeteringen, vooral door het onverplichtend karakter van de discussie. Men kan zelfs staande houden dat de praktijk van alledag een *Alleingang* laat zien van een of enkele staten, ook al weten we inmiddels dat dit niet duurzaam kan zijn.

De discussies over globalisering, de 'battle of Seattle' en alles wat daarop volgde, hebben bijgedragen tot de notie dat het wereldhandelsregime ruimte moet bieden voor arme landen, wil het duurzaam zijn, oftewel willen wij onze manier van zaken doen kunnen beschermen. Vanuit dat eigenbelang wordt er nu in de onderhandelingen meer ruimte gemaakt voor ontwikkelingslanden en ontvangen ze op grote schaal technische assistentie op dit terrein. Maar uiteindelijk gaat het er hen toch om concreet antwoord te krijgen: wat leveren al die inspanningen ons op? Hoewel markttoegang nog steeds een zeer belangrijke factor is, wordt toch steeds meer duidelijk dat andere factoren ook kunnen worden gebruikt als effectief middel voor het afschermen van de eigen markt. Directe of indirecte (bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden) kwaliteitseisen, zijn daarvan een voorbeeld, net als het hanteren van hoge importtarieven voor grondstoffen die een bewerking hebben ondergaan. Zonder handel, zonder productieve economie, kan geen enkel land overleven en zal het niet mogelijk zijn armoede uit te bannen. Er ligt dus een enorme druk op dit dossier.

Van groot belang is ook de kwestie van de coherentie van het beleid: de noodzaak dat op elk beleidsterrein rekening wordt gehouden met de belangen van ontwik-

kelingslanden. Het is een van de fundamentele, in het Verdrag van Amsterdam neergelegde, uitgangspunten voor het EU-ontwikkelingsbeleid. Doorgaans wordt de coherentiediscussie vooral toegespitst op de terreinen landbouw, visserij en handel. Over de laatste heb ik al gesproken. De eerste twee liggen onder hevig vuur van de Bretton Woods-instellingen, de VN, de NGO-gemeenschap, en de ontwikkelingslanden zelf. Ook hier geldt: de analyses zijn nagenoeg perfect en ze duiden alle op de wenselijkheid van verbetering van de huidige situatie als we boeren en vissers in arme landen werkelijk een kans willen geven, maar er is grote politieke stuurmanskunst vereist.

In dezelfde internationale teksten die de *ownership*-gedachte bevatten, zijn ook heldere aanwijzingen te vinden voor de wijze waarop donoren dat zouden moeten doen. Het gaat daarbij om zaken als het centraal stellen van het beleid van het ontvangende land zelf (de *Poverty reduction strategy*); het werken onder coördinatie van dat land, in samenhang/complementariteit met andere donoren, het verlagen van de transactiekosten van de hulp door harmonisatie van werkwijzen en procedures, en het 'ontbinden' van de hulp (dat wil zeggen: geen verplichting de hulp te besteden bij de gever). Over al deze zaken wordt al lang gepraat. Soms, zoals over de ontbinding, al decennia. De eensgezindheid over wat moet gebeuren is nog nooit zo groot geweest, maar ook hier geldt: er is een duidelijk gat tussen beleid en werkelijkheid.

Ten slotte: we weten dat hulp alleen onvoldoende is om wezenlijke ontwikkeling te bewerkstelligen. Toch blijft hulp onontbeerlijk, vanwege het feit dat een aantal essentiële publieke goederen (ook in onze wereld) niet op bedrijfseconomische basis gerealiseerd kan worden. Ongeveer een halve eeuw lang heeft de internationale gemeenschap teksten aanvaard, waarin de wenselijkheid wordt uitgesproken dat rijke landen 0,7 procent van hun BNP besteden aan OS. Tot voor kort hielden zich slechts vier landen aan die afspraak: Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zweden. Onlangs heeft Luxemburg de doelstelling gehaald, en Ierland heeft een concreet tijdpad aangegeven om er te komen. De in de conferentie van Monterrey gemaakte afspraak dat de EU in 2006 zal uitkomen op 0,39 procent van het gezamenlijk BNP is verwelkomd, maar aan de andere kant ook bekritiseerd vanwege de historische achtergrond.

Ik heb er voor gekozen om mij in deze bijdrage te concentreren op een schildering van problemen die donorlanden ondervinden bij het geven van invulling aan het begrip 'goed bestuur'. Niet om de aandacht af te leiden van de problemen die ontwikkelingslanden hebben, maar om aan te geven dat enige bescheidenheid ons past onder het – in Nederland enigszins in onbruik geraakte – motto: verbeter de wereld, begin bij jezelf.

## 4 NIEUWE GRENZEN VOOR DE VOLKSGEZONDHEIDSZORG

*G.J. Kronjee*

*Kronjee is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 4.1 INLEIDING

De taken van de overheid bij de individuele gezondheidszorg en bij de bescherming van de gemeenschap door de preventie van ziekten kan men gezamenlijk omschrijven als de volksgezondheidszorg. De afgelopen decennia is vooral de individuele gezondheidszorg in een proces van permanente organisatorische vernieuwing geraakt. De overheid heeft hieraan bijgedragen door haar plannen voor een zogenaamde stelselvernieuwing, die niet of half zijn uitgevoerd. Steeds weer bleken de voorgestelde veranderingen in de organisatie en financiering van de zorg niet te passen bij de bestaande maatschappelijke context; zij werden door maatschappelijke veranderingen achterhaald. Dit heeft overigens niet verhinderd dat er in de afgelopen decennia, vooruitlopend op de verwachte stelselherzieningen, inmiddels belangrijke organisatorische veranderingen in de gezondheidszorg hebben plaatsgevonden, in het bijzonder fusies en schaalvergrotingen onder zorgverzekeraars en zorgaanbieders.

Voor de uitvoerbaarheid van de nieuwe plannen voor stelselherziening die nu in de maak zijn, is het nuttig rekening te houden met verwachte toekomstige veranderingen in de maatschappelijke context. Dit artikel vraagt aandacht voor de verschuivende grenzen voor de Nederlandse volksgezondheidszorg. Het begrip grenzen verwijst zowel naar de nationale geografische grenzen voor de zorg als naar de (nog ontbrekende) grenzen voor de inhoud van de geboden zorg in Nederland. De verwachte veranderingen in de maatschappelijke context zullen vooral het overheidsbeleid ten aanzien van de organisatie en financiering van de individuele zorg onder druk zetten. Er zullen aanpassingen nodig zijn doordat het aanbod, de financiering en het gebruik van de zorg grensoverschrijdend worden. Tegelijkertijd zal er op nationaal niveau een grens gesteld moeten worden aan de inhoud van het collectief gefinancierde pakket aan zorg.

Achtereenvolgens verkent dit artikel deze nieuwe grenzen die nodig zijn door de vergrijzing, de medisch-technologische ontwikkelingen en door de ontwikkelingen

op Europees niveau. Zowel in Nederland als in andere Europese landen is er sprake van een vergrijzing van de bevolking die een andere opzet van organisatie en financiering van de zorg noodzakelijk maakt. In de WRR-rapporten *Volksgezondheidszorg* en *Generatiebewust beleid* is uitvoerig op de gevolgen van de vergrijzing en medisch-technologische ontwikkelingen ingegaan (WRR 1997, 1999).

Bij het vaststellen van die gevolgen moet rekening worden gehouden met het feit dat er steeds minder een nationale grens is voor de aanbieders, verzekeraars en vragers van zorg. De gevolgen van de vergrijzing houden mede verband met medisch-technologische ontwikkelingen die niet buiten de Nederlandse grenzen gehouden kunnen worden. Dit vereist een stelselherziening waardoor er grenzen worden gesteld aan de inhoud van collectief gefinancierde zorg. Vervolgens vindt een verdere toespitsing plaats op de grenzen die Europese omgeving stelt aan de keuzen inzake organisatie en financiering van de geboden zorg.

## 4.2 VERGRIJZING EN DE GRENZEN AAN DE ZORG

### ***Houdbaarheid van het impliciete sociale contract***

De financiering van de gezondheidszorg is in hoge mate gebaseerd op een impliciet sociaal contract. Als men jong is draagt men via premie en belastingen bij aan de zorg voor ouderen. In ruil daarvoor kunnen jonge mensen verwachten dat als zij zelf oud zijn de dan levende jongere generaties ook zullen bijdragen in de kosten van hun zorg. Dit impliciete sociale contract tussen oud en jong kan men, op het moment van betaling van de premies door jongeren en het gebruik van zorg door ouderen, tegelijkertijd zien als een vorm van risicosolidariteit tussen oude mensen met een hoog risico en jonge mensen met een laag risico op ziekte.

Nederland is lange tijd een relatief jong land in Europa geweest, maar dat is steeds minder het geval. Net als in andere landen is er nu ook veel discussie en een aanleiding om verder na te denken over de organisatie en de financiering van de gezondheidszorg. Door de veroudering van de bevolking, in combinatie met andere hierna te bespreken maatschappelijke veranderingen, zullen in de toekomst meer dan nu hogere lasten door de schouders van de jongere generaties gedragen moeten worden. Zij zullen relatief meer aan ouderen moeten overdragen. Het gaat daarbij overigens niet alleen om de overdracht van zorg, maar ook om de financiering van sociale zekerheid (met name de WAO) en pensioenen. Door de vergrijzing neemt het aantal ouderen toe dat een beroep doet op de gezondheidszorg. De gezondheidszorg ontwikkelt zich tot een ouderenzorg doordat een steeds groter deel van de cliënten tot de ouderen gerekend kan worden. Aan de andere kant neemt niet alleen door vergrijzing, maar ook door



veranderingen in de levensloop de omvang van het draagvlak af voor de financiering van gezondheidszorg voor ouderen.

In de afgelopen decennia is de Nederlander gemiddeld steeds langer naar school gegaan en steeds later aan een volledige baan begonnen. Tegelijkertijd verliet men op steeds jongere leeftijd de betaalde arbeid (Liefbroer en Dykstra 2000). Er is voorafgaand aan de oude dag (het hoogbejaard zijn) een nieuwe levensfase ontstaan, waarin men relatief gezond is en waarin men zoveel mogelijk van de vroege pensionering geniet. Overigens is dat hoogbejaard zijn ook iets dat steeds meer Nederlanders mogen meemaken. De actieve levensfase waarin men geld verdient en relatief veel bijdraagt aan collectieve voorzieningen, gaat steeds korter duren. De toegenomen participatie van vrouwen in betaalde arbeid, vooral in deeltijd, compenseert dit op langere termijn onvoldoende. Het nettoresultaat van de veranderingen in de levensloop is een versmalling van het draagvlak voor de financiering van collectieve voorzieningen voor ouderen.

### ***Een generatieconflict?***

De veranderingen in de maatschappelijke context (vergrijzing in combinatie met de veranderende levensloop) veroorzaken een solidariteitsprobleem. De problemen van de draaglast spitsen zich toe op de gezondheidszorg, meer nog dan op pensioenen, omdat deze voorziening in hoge mate een open-einde-financiering heeft. Er ontstaan ongelijkheden tussen de opeenvolgende generaties. Dit kan een conflict tot gevolg hebben tussen oud en jong over de financiering van zorg en pensioenen voor ouderen. Dit valt te illustreren aan de debatten die in een aantal landen worden gevoerd.

Voor Duitsland is uitgerekend dat de jongere generatie van nu door de veroudering van de bevolking per persoon gemiddeld een kwart miljoen euro meer aan de gemeenschap zal moeten betalen dan zij zal terugontvangen aan collectieve voorzieningen. Uit onderzoek in de VS blijkt dat ouderen soms misbruik maken van de politieke macht die zij hebben door hun aantal (WRR 1999). Zij zorgen voor gunstige collectieve regelingen voor ouderen, wat de nodige reacties van de jongere generatie oproept die deze moeten financieren. Omgekeerd is het zelfs zo dat de bijdragen uit collectieve middelen voor de scholing van de jeugd verminderen; in gebieden in de VS waar veel ouderen wonen, dalen de uitgaven voor het onderwijs per leerling. Op grond van dergelijke scheve verdelingen van verplichtingen, maar ook door de groeiende politieke macht van ouderen, kan een generatiedebat ontstaan met een negatieve lading.

In Australië en Nieuw-Zeeland wordt er een publiek debat gevoerd met een toonzetting alsof er een oorlog tussen de generaties is ontstaan. Daar wordt door

de jongere generatie de verzorgingsstaat afgeschilderd als een geschenk van de vooroorlogse en babyboomgeneraties aan zichzelf, waarvan de kosten door de jongere werkende generaties opgebracht moeten worden. Ook in Nederland groeit de ongerustheid over de gevolgen van de vergrijzing. In 2001 is de eerste grote geboortecohort, die van de naoorlogse geboortegolf uit 1946, 55 jaar geworden. Velen van hen zullen de komende jaren stoppen met betaald werk en een beroep doen op collectieve voorzieningen. Het zal een probleem zijn alle wensen te vervullen die de personen die deel uitmaken van de geboortegolf op hun oude dag zullen hebben. Daarnaast is er een ander vraagstuk. De toekomstige jongere generaties zullen de geboortegolfgeneratie op hun schouders moeten dragen, althans in financieel opzicht. Tegelijkertijd moeten zij voor hun eigen toekomst zorgen en die van hun kinderen.

Wat het draagvlak betreft, is een regelmatig terugkerend argument, vooral op het niveau van de instellingen van de Europese Unie en de Verenigde Naties, dat een vergrijzende samenleving baat zou hebben bij een instroom van immigranten uit de niet-Westerse wereld. Dit zou kunnen bijdragen aan het economisch draagvlak in brede zin, maar ook aan de nodige zorg. Met andere woorden, als gevolg van de door migratie veranderende bevolkingsopbouw ontstaan meer mogelijkheden voor zorg voor ouderen, wat in feite betekent dat de houdbaarheid van het zorgsysteem in het perspectief van de levensloop zou verbeteren. Nederland verkeert echter wat dat betreft in Europa in een bijzondere situatie. Nederland heeft voorlopig nog niet te maken met een krimpende bevolking, zoals in Duitsland. Integendeel, een handhaving van de immigratie op een hoog niveau, zonder een verder stijgende emigratie, zal een stabilisering van de bevolkingsomvang naar een verre toekomst verschuiven. Bovendien staan in Nederland nog veel mensen buiten de arbeidsmarkt die daar wel in zouden kunnen participeren. Ook en in het bijzonder in de zorgsector is het een probleem dat na de opleiding sommige beroepsgroepen een relatief beperkt aantal jaren hun vak uitoefenen. Om deze redenen heeft de WRR in eerdere publicaties gesteld dat arbeidsmigratie niet nodig is, zolang er nog andere mogelijkheden zijn om in Nederland de arbeidsparticipatie te verhogen (WRR 2000 en 2001: 133; Hazeu 2002). Het zal overigens moeilijk voor Nederland zijn een eigen koers te varen als andere Europese landen wél toegang tot de Europese arbeidsmarkt zouden bieden voor immigranten van buiten de Europese Unie.

### ***Generatiebewust beleid***

Het risico is groot dat problemen bij de financiering van de gezondheidszorg een rol gaan spelen in de verhouding tussen de generaties. Ongetwijfeld is het zo dat velen veel voor de gezondheidszorg over hebben, maar het is de vraag of zij ook veel willen opofferen voor de gezondheidszorg van anderen. De jongere generaties

van de toekomst kunnen aan een deel van hun verplichtingen ontsnappen door zich te onttrekken aan de collectieve verzekering in de gezondheidszorg, althans aan hun verplichting premies voor ouderen te betalen. Die ontwikkeling is nu al gaande in het heffen van naar leeftijd gedifferentieerde premies in de gezondheidszorgverzekering.

Niettemin ziet het ernaar uit dat nieuwe jongere generaties hogere bijdragen voor de zorg zullen moeten betalen. Dit is echter moeilijk te handhaven als op de grote Europese markt voor goederen en diensten jonge mensen in het buitenland een beroep kunnen en willen doen op zorg en zorgverzekeringen. Als gevolg van de internationalisering (het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten in Europa) zal het mogelijk worden dat het rijkere en jongere deel van de bevolking zich op de internationale markt verzekert tegen een lage premie voor een breed pakket. Daardoor gaat de risicosolidariteit tussen jong en oud in de Nederlandse gezondheidszorg verloren. Op deze wijze zou het generatiecontract in de gezondheidszorg verbroken kunnen worden. Of de jongere generaties deze weg op zullen gaan, zal afhangen van het feit of een betaalbare, en voor elke generatie rechtvaardige gezondheidszorg in stand wordt gehouden.

Solidariteitsproblemen tussen generaties kunnen voorkomen worden door een generatiebewust beleid. Een generatiebewust beleid is gebaseerd op het houdbaarheids criterium. Dit betekent voor de gezondheidszorg dat: (a) er grenzen aan de collectieve verantwoordelijkheid zijn; en (b) deze grenzen, die een bepaalde keuze inhouden van collectief te financieren gezondheidszorgvoorzieningen, voor elke leeftijdsgroep rechtvaardig zijn. Het gaat er dan om een basispakket van medische voorzieningen te financieren waartoe iedereen gelijke toegang heeft. Oud noch jong kan de toegang tot dit pakket geweigerd worden; er is evenmin een verschil naar leeftijd in de te betalen premie. Het ligt voor de hand vooral kosteneffectieve medische zorg in het basispakket op te nemen (zie ook de volgende paragraaf over medisch-technologische ontwikkelingen). De grens van de omvang van dit pakket kan dan bepaald worden door de financiële mogelijkheden die er zijn in het overheidsbudget, waarbij er een afweging plaatsvindt ten opzichte van andere nuttige zaken, zoals onderwijs, defensie, etc. Als er meer financiële ruimte is, kunnen meer voorzieningen in het pakket worden opgenomen die minder kosteneffectief zijn. Zolang die er niet is zouden luxe, minder kosteneffectieve medische voorzieningen door de betrokkenen zelf gefinancierd kunnen worden.

In tegenstelling tot medische zorg is de behoefte aan niet-medische zorg op de oude dag min of meer voorspelbaar. Het kan geen verrassing zijn dat men een beroep moet doen op huishoudelijke hulp en andere niet-medische zorg. In een

generatiebewust beleid is de financiering van deze zorg zoveel mogelijk de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen, mede omdat men zelf het beste kan oordelen aan welke zorg men behoefte heeft. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor de gemeenschap voor deze zorg beperkt is tot de financiering van een zeker minimumniveau van een zorgaanbod waarop iedereen een beroep kan doen. Voor extra, luxe varianten van zorg zou men zich individueel kunnen verzekeren of zelf kunnen sparen, zoals er ook gespaard wordt voor vakanties of voor een nieuw huis.

### 4.3 ONBEGRENSDE MEDISCH-TECHNOLOGISCHE MOGELIJKHEDEN

#### *Grensverleggende medische technologie*

De gezondheidszorg wordt aan de ene kant gekenmerkt door een groeiend aanbod van technische mogelijkheden. De medische technologie is een belangrijke bepalende factor voor de gezondheidstoestand. Velen kunnen nu door deze technologie hulp krijgen in situaties waarin zij in vroegere tijden overgelaten moesten worden aan hun lot of aan de weinig effectieve behandeling van de medische zorg uit die tijd. Aan de andere kant leidt de medische technologie tot een groeiend beroep op zorg. Ook de stijgende welvaart, en een daarmee samenhangend stijgend ambitieniveau, draagt bij aan die toenemende vraag.

Mede door medisch-technologische ontwikkelingen is in de meeste westerse landen de levensverwachting op oudere leeftijd ook in de laatste decennia gestegen. Deze ontwikkeling kan betekenis hebben voor het beroep dat op de gezondheidszorg wordt gedaan. Veel wordt in dit verband gesproken over de vraag of met die stijgende levensverwachting ook het aantal jaren toeneemt dat men in gezondheid doorbrengt. Het valt op dat recente onderzoeksuitkomsten wijzen in de richting van een verbeterde validiteit van ouderen. In opeenvolgende cohorten ouderen blijkt dat het aantal jaren dat zij zonder handicap leven, stijgt. Dit geldt voor Frankrijk, België, Taiwan, Italië, Nederland en Zwitserland. Deze ontwikkeling is evenwel nog niet waar te nemen in Australië, Canada en Groot-Brittannië (Waidman e.a. 2000; Jacobzone e.a. 2000). Het is echter nog maar de vraag of het gezonder zijn van ouderen gemeten aan hun validiteit, ook een verminderd beroep op gezondheidszorg inhoudt. Het is heel wel mogelijk dat de maatstaven voor het geven van gezondheidszorg veranderen. Dit kan zelfs het bijeffect zijn van de genoemde medisch-technologische ontwikkeling. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de verbeterde validiteit samengaat met een toename van het aantal chronisch zieken. Waarschijnlijk worden er meer chronische ziekten, zoals diabetes, in een eerder stadium opgespoord. Mogelijk is

de gezondheidszorg ook effectiever, in die zin dat de overlevingskansen van chronisch zieken stijgen, terwijl deze tegelijkertijd zo goed behandeld worden dat de ziekte minder vaak leidt tot een handicap.

De gezondheidszorg kan op deze wijze steeds meer bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van het leven, maar tegen een veel hogere prijs die betaald zal moeten worden. Ook als die nieuwe technologie goedkoper is, kunnen de totale kosten stijgen. Een interessant bijverschijnsel in dit verband is het feit dat nieuwe technologie vaak minder belastend is en minder negatieve bijeffecten heeft dan de oudere behandelingsmethoden. Doordat de indicaties voor nieuwe geneesmiddelen en minimaal-invasieve behandelingen (minder belastende operaties) opschuiven, neemt de populatie die de vervangende technologie gebruikt in omvang toe.

### ***Een stijgend ambitieniveau***

Ongerustheid over financieringsproblemen in de gezondheidszorg wordt in overheidsrapporten vaak gesust met de opmerking dat in de groeiende behoefte voorzien kan worden door de groeiende welvaart. Hierbij houdt men er echter geen rekening mee dat met de toenemende welvaart ook het ambitieniveau verandert, en wel op twee manieren:

- men wil nu geholpen worden bij klachten die voorheen geen aanleiding waren om een beroep te doen op gezondheidszorg, wat mogelijk is door de medische technologie;
- als men geholpen wordt, stelt men hogere eisen aan de kwaliteit van de geboden zorg.

De gezondheidstoestand van mensen verbetert, maar tegelijkertijd schuift ook de grens tussen gezond en ziek op. Dit verschijnsel van verschuivende maatstaven geldt voor elke leeftijd, voor jongeren die in hun drukke bestaan niet gehinderd willen worden door fysiek ongerief maar ook voor ouderen. Door de hogere eisen die men nu kan stellen en door een verwachtingspatroon van een stijgende welvaart zullen mensen die vroeger als gezond werden beschouwd – de ongemakken van de oude dag werden toen niet gezien als ziekte – nu steeds vaker als ziek, althans als potentiële cliënt voor zorg worden gezien. Dit heeft mede te maken met het feit dat velen steeds langer een actief leven willen leiden in een omgeving die dit ook van hen verwacht. Belemmeringen voor zelfstandig functioneren moeten worden weggenomen. Naarmate men er vervolgens beter in slaagt om ouderen actief te betrekken bij het sociale leven, in arbeid en sport, zal de behoefte verdere belemmeringen hiervoor weg te nemen ook stijgen.

Ook stelt men steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de geboden zorg. Nu men vaak particulier in luxe omstandigheden verkeert, zal men ook een soortgelijke

situatie in de gezondheidszorg verwachten. Bij langdurige zorg bijvoorbeeld zullen de cliënten steeds meer een eigen kamer wensen, waarin men omringd wordt door alle mogelijkheden voor amusement en communicatie. Het gecombineerde effect van economische en technologische ontwikkelingen is dat de verouderende bevolking gezonder kan worden, maar ook hogere eisen stelt aan gezondheidszorg en daar steeds vaker een beroep op zal doen.

### ***Keuzen in de collectief gefinancierde zorg***

In het huidige systeem is het collectief gefinancierde pakket het resultaat van een geschiedenis van lobbyen en onderhandelen door belangengroepen. Bij een groeiende welvaart lijkt de overheid (ten onrechte) geen reden te zien voor bezinning op de effectiviteit van bestaande voorzieningen en voor een afweging van nieuwe vormen van hulp ten opzichte van de bestaande. Er is een tendens in het overheidsbeleid om bijna alle nieuwe vormen van zorg én alle bestaande zorg te (blijven) financieren. Echter, uiteindelijk is elk gezondheidszorgbudget beperkt. Het gevaar bestaat dat ondanks een toenemend budget er ook in de toekomst een tekort blijft bestaan aan nuttige en effectieve zorg. Dit komt dan doordat er nauwelijks keuzen worden gemaakt in de collectief te financieren zorg in een situatie dat de medisch-technologische mogelijkheden van de zorg en het verwachtingsniveau ten opzichte van die zorg in principe onbegrensd zijn. De medische technologie is grensoverschrijdend en zet de nationale besluitvorming over het collectief te verzekeren pakket voor het blok. Daarnaast heeft, zoals is toegelicht, de stijgende welvaart een effect op het verwachtingspatroon. Wat de zorg betreft is daarom in het WRR-rapport over generatiebewust beleid (1999) vastgesteld dat de noodzaak groeit om te kiezen in de zorg: wat hoort wel en wat niet tot de collectieve verantwoordelijkheid? Verhoging van de doelmatigheid van de organisatie van de zorg is ongetwijfeld mogelijk, maar niettemin blijft het onvermijdelijk dat er keuzes gemaakt moeten worden.

In een generatiebewust beleid wordt de samenstelling van het collectief gefinancierde medische zorgpakket bepaald door de maatstaf van kosteneffectiviteit. Dat wil zeggen dat bij een bepaald budget meer kosteneffectieve behandelingen voor gaan op minder kosteneffectieve. Dat betekent dat vooral behandelingen die een nuttig effect hebben op levensduur en kwaliteit van leven en die tegelijkertijd relatief weinig kosten, de voorkeur hebben. Als bij voorbaat deze keuzen worden gemaakt, wordt het risico vermeden dat bij een beperkt budget – en er zal altijd een beperking zijn aan de financiering van de gezondheidszorg – er geen geld is voor nieuwe, meer kosteneffectieve zorg.

#### 4.4 EUROPESE GRENZEN VOOR DE VOLKSGEZONDHEIDSZORG

##### ***Een te slechten Europees obstakel voor het Nederlandse stelsel***

Er is op grond van artikel 152 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap in de volksgezondheidszorg veel samenwerking in Europa op het gebied van de preventie van ziekten; zie bijvoorbeeld de Europese afspraken rond de BSE-bestrijding ter voorkoming van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. Wat betreft het beleid inzake de individuele gezondheidszorg werd en wordt het principe van de subsidiariteit gehandhaafd. Dit beleid is in principe de uitsluitende bevoegdheid van nationale overheden. Mede door dit principe heeft het Nederlandse beleid ten aanzien van de organisatie en financiering van de gezondheidszorg tot in het recente verleden sterk met de rug naar Europa gestaan. Er zijn plannen voor stelselvernieuwing gesmeed die geen rekening hielden met die internationale ontwikkeling. Men realiseerde zich niet dat het vrije economische verkeer belangrijke gevolgen zou kunnen hebben, ook als het gezondheidszorgbeleid in principe de uitsluitende bevoegdheid is van nationale overheden. Nationale actoren in de gezondheidszorg, de zorgaanbieders en verzekeraars, moeten steeds meer rekening houden met internationale ontwikkelingen. Zij zullen worden geconfronteerd met een internationale marktwerking. Nederlandse patiënten gaan een beroep doen op zorg in het buitenland, en zorgverzekeraars zullen grensoverschrijdende zorgcontracten moeten sluiten (Zorgverzekeraars Nederland 2001).

De kern van de Europese integratie is het vrije verkeer van goederen en diensten en de daardoor ontstane concurrentie. Dit vrije verkeer beperkt de nationale bevoegdheid om de gezondheidszorg meer te privatiseren en toch voorwaarden aan de vrije markt te stellen. Het is de vraag in hoeverre er nu een beleidsvrijheid bestaat voor die overheid om deze zorg door private partijen te laten uitvoeren, met zoveel mogelijk marktprikkels, en tegelijkertijd eisen te stellen aan toegankelijkheid van zorgverzekeringen voor een ieder. Dit laatste is de bedoeling geweest van de opeenvolgende plannen voor stelselvernieuwing, inclusief het recent bereikte akkoord over de basisverzekering. Dit kan echter in conflict komen met de Europese regels. Het is zelfs de vraag of het nu bestaande stelsel voldoet aan Europese regels; dit geldt onder andere voor de Wet op de Toegang voor Ziektekostenverzekering (WTZ). Deze wet, die een verplichte bijdrage vraagt van particulier verzekerden voor ouderen, zou de Europese mededingingstoets niet kunnen doorstaan (Raad voor de Volksgezondheid en Zorg 2000; Ministerie van vws 2000).

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft herhaaldelijk uitgesproken dat activiteiten in de zorg en bij de verzekering van die zorg in

principe als economische activiteit gezien kunnen worden, ongeacht de rechtsvorm van de organisatie die de zorg of zorgverzekering biedt en ongeacht de wijze waarop zij wordt gefinancierd (Pieters 2000). Dit betekent dat verzekeraars en zorgaanbieders geen beperkingen mogen worden opgelegd waardoor hun concurrentiemogelijkheden op de internationale markt worden geschaad. Deze visie van het Europese Hof stelt grenzen aan een stelselvernieuwing die meer marktwerking wil en tegelijkertijd die markt wil beïnvloeden door een acceptatieplicht voor verzekeraars van alle verzekerden en een verbod op premiedifferentiatie op grond van het risico dat de verzekeraar meent te lopen bij individuele verzekerden.

Het Europese Hof is bevreesd voor oneerlijke concurrentie. Niettemin zou men kunnen zeggen dat juist het stellen van regels ten aanzien van risicoselectie door verzekeraars en ten aanzien van de toegang tot zorg en verzekering de concurrentie kunnen bevorderen. Hierop zou nieuwe regelgeving van de Europese Gemeenschap gericht moeten zijn (Palm en Lawalle 2002). Het vinden van een goede, internationaal geaccepteerde vorm hiervoor zal nog wel het nodige overleg vereisen over de onderlinge afstemming van nationale stelsels van gezondheidszorg. Dit overleg zal de vorm moeten hebben van 'open coördinatie' (Zorgverzekeraars Nederland 2001: 9) om een conflict te vermijden met de principiële nationale bevoegdheid om de individuele gezondheidszorg te regelen.

### ***Doelstellingen voor het stelsel in een veranderd politiek klimaat***

Bij stelselwijzigingen moet er niet alleen rekening gehouden worden met (het wegnemen van) formele belemmeringen. De organisatie en financiering van de gezondheidszorg hebben ook belangrijke maatschappelijke neveneffecten, onder andere op het inkomensbeleid. Stelselwijzigingen zijn daarom verbonden met politieke doelstellingen, zoals de bestrijding van sociale ongelijkheid. Het is om die reden nodig ook rekening te houden met eventueel veranderde accenten die gelegd worden op de te bereiken doelstellingen. Dat er wat dat betreft een verandering plaatsvindt, valt af te leiden uit een recente studie over de ontwikkelingen in het zorgbeleid in Oostenrijk, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk (Österle 2001).

Österle komt op grond van zijn studie tot de conclusie dat de problemen rond de zorg en het herontwerp van zorgsystemen bovenaan op de Europese agenda zullen komen te staan. Voor alle landen geldt dat de effecten van vergrijzing, financieringsproblemen en van verandering in de informele zorgsystemen merkbaar zullen worden. Het tot nu toe gevoerde politieke debat, dat uiteindelijk in verschillende landen toch ook en vooral ging over meer of minder gelijkheid tussen verschillende inkomensklassen, past hier niet bij. Het gaat niet alleen meer om sociale rechtvaardigheid in deze verticale betekenis, maar ook om de horizon-



tale rechtvaardigheid (*horizontal equity*), met andere woorden om de toegankelijkheid van de zorg als men daar behoefte aan heeft (de wachtlijstproblematiek!). Ook blijkt politieke bezinning nodig op de betekenis die informele zorg in de toekomst moet hebben. Het beroep dat op deze zorg wordt gedaan, betekent nogal wat voor de maatschappelijke positie van vrouwen die deze zorg geven.

Wat in Nederland in politiek opzicht recent is gebeurd – het accent in het Haagse politieke debat op het probleem van de wachtlijsten in de zorg – is hoogstwaarschijnlijk geen incident, maar een uiting van een meer fundamentele en internationale verandering in het politieke klimaat waarbinnen de gezondheidszorg functioneert. De studie van Österle is aanleiding te veronderstellen dat er een bijstelling plaatsvindt van politieke doelen voor het stelsel van financiering en organisatie van de individuele gezondheidszorg.

Het is nuttig hier te verduidelijken voor welke keuzen het overheidsbeleid in de komende jaren staat. Mede op basis van de publicaties van Österle (2001) en de WRR (1999) worden hierna de verschillende doelstellingen voor een zorgstelsel gespecificeerd. Daarop kan meer of minder het accent worden gelegd bij te maken keuzen ten aanzien van inhoud van de zorg en de organisatie en financiering. Om te beginnen kan er een tweedeling in doelen worden aangebracht door een onderscheid te maken tussen transversale en longitudinale doelen. De transversale doelen hebben betrekking op beleidsdoelstellingen waarvan de uitkomsten op een bepaald moment worden vastgesteld, respectievelijk de verticale en de horizontale rechtvaardigheid. De longitudinale doelen gaan over de houdbaarheid (of continuïteit), respectievelijk over de levensloop en de verhouding tussen de generaties. Houdbaarheid en rechtvaardigheid houden onderling verband. Een gebrek aan houdbaarheid van een systeem zal uiteindelijk verschillend uitwerken voor verschillende bevolkingsgroepen en daardoor ook als minder rechtvaardig worden ervaren. Hierna volgt een toelichting op deze verschillende doelstellingen.

### ***Verticale sociale rechtvaardigheid bij de financiering van het systeem***

Dit is een gebruikelijke maatstaf bij de beoordeling van de instituties van de verzorgingsstaat. In de gezondheidszorg komt dit doel tot uitdrukking in een inkomenssolidariteit. Mensen met hogere inkomens betalen mee aan de voorzieningen voor mensen met lagere inkomens. Dit gebeurt in een universeel financieringsstelsel van voorzieningen die in principe voor iedereen gelijk toegankelijk zijn. Overigens blijkt een universeel systeem soms onbedoeld regressief te zijn in de lastenverdeling, dat wil zeggen dat het rijkere deel van de bevolking bij het gebruik van de zorg wordt gesubsidieerd door het armere deel. Dit komt bijvoorbeeld doordat mensen met hogere inkomens langer leven en dan uiteindelijk ook

langer profiteren van collectieve voorzieningen. Een andere oorzaak kan liggen in de wijze van financiering uit verdiend inkomen en niet uit vermogen (European Observatory on Health Care Systems 2002). Dit onbedoelde neveneffect van het streven naar verticale sociale rechtvaardigheid, een neveneffect dat overigens wel door velen opgemerkt zal worden, zou kunnen leiden tot minder steun voor een politiek streven dat dit doel centraal stelt bij stelselkeuzen.

### ***Horizontale rechtvaardigheid bij de toegang tot het systeem***

Het ontstaan van wachtlijsten in Nederland en in sommige andere Europese landen (Bomhoff et al. 2002: 84) betekent dat maar een deel van de bevolking met een medische indicatie voor een bepaalde behandeling geholpen wordt. De recente discussie over deze wachtlijsten geeft aan dat in het maatschappelijk debat er een sterk gevoel is van een inbreuk op de horizontale rechtvaardigheid, nu van personen met dezelfde medische indicatie een deel wel en een deel geen hulp krijgt. Uit het debat in Nederland, maar ook uit de genoemde internationale vergelijking van Österle, kan men de gevolgtrekking maken dat het streven naar horizontale rechtvaardigheid geleidelijk aan meer het accent krijgt in het politieke debat. Het gaat dan niet alleen om het voorkomen van wachtlijsten maar in een bredere zin om de beschikbaarheid van en toegang tot de gewenste zorg. Een zorgaanbod in private klinieken waarvan de toegang afhangt van de financiële mogelijkheden van de cliënten, kan in strijd zijn met het doel van verticale sociale rechtvaardigheid. Dit lijkt niettemin geaccepteerd te worden als hierdoor de toegang tot de zorg voor een breder publiek verbetert.

### ***Houdbaarheid van het systeem over de levensloop***

Bijdragen aan de volksgezondheidszorg geven, zoals ook het geval is bij veel andere premies en belasting, formeel geen recht op de voorziening op termijn. In feite wordt dit echter wel zo beleefd, dat wil zeggen dat het feit dat jarenlang premie is betaald voor een ziektekostenverzekering reden kan zijn te verwachten dat op de oude dag de nodige zorgvoorzieningen beschikbaar en toegankelijk zijn. Een houdbaar systeem in dit opzicht vereist duidelijke keuzen in het collectief gefinancierde zorgaanbod dat ook op de langere termijn gegarandeerd kan worden.

### ***Houdbaarheid van het systeem voor opeenvolgende generaties***

Door de vergrijzing ontstaan er verschillen in omvang tussen opeenvolgende generaties. Doordat er tegelijkertijd veranderingen in de levensloop optreden, waardoor de periode krimpt waarin in het leven betaalde arbeid wordt verricht, ontstaat er een probleem. Steeds meer ontstaat een problematische verhouding tussen het draagvlak voor de financiering van de zorg (en voor het geven van informele zorg) en de draaglast van het deel van de bevolking dat een beroep doet

op deze zorg. Dit is niet alleen een probleem voor de toekomstige generaties ouderen, maar ook voor de dan levende jongeren die ook steun nodig hebben van de leeftijdscohorten die dan in de arbeidzame fase van hun leven verkeren. Ook voor houdbaarheid in deze betekenis geldt dat keuzen gemaakt moeten worden in het collectief gefinancierde zorgaanbod.

#### 4.5 GRENDOVERSCHRIJDENDE ZORG HEEFT EEN GRENS

Hiervoor werd geconstateerd dat de Nederlandse vormgeving van een basisverzekering het risico inhoudt vast te lopen op Europese regels. Mogelijk kan hierin worden voorzien door overleg op Europees niveau. Maar daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat het accent op de na te streven doelstellingen zal veranderen. Op de korte termijn is horizontale rechtvaardigheid een steeds belangrijker criterium, maar op de langere termijn verdient de houdbaarheid steeds meer het accent. Het eerste doel betekent een zeker accent op een doelmatigheid in de zorgorganisatie die bevorderd kan worden door het invoeren van concurrentie en marktprikkels, waarbij overigens wel nog belemmeringen in de Europese regelgeving zijn te overwinnen. Doelen van houdbaarheid, bezien over de levensloop en in de verhouding tussen de generaties, worden ook gediend met een grotere doelmatigheid, maar vereisen vooral keuzen in de collectief gefinancierde zorg. Er zullen nieuwe, inhoudelijke grenzen gesteld moeten worden aan de taak van de overheid bij de gezondheidszorg. Dit zal zowel de kwaliteit van de zorg verbeteren als de taak van de nationale overheid verlichten.

#### 4.6 TOT SLOT

De conclusie kan worden getrokken dat door de vergrijzing en de technologische ontwikkelingen grenzen gesteld moeten worden aan de volksgezondheidszorg als opdracht aan de overheid. Een generatiebewust beleid vereist een zekere afgrenzing van het door de gemeenschap te financieren zorgpakket. Een belangrijk gegeven voor de sector is dat gebruik, aanbod en verzekering van zorg steeds meer over de nationale grenzen zal plaatsvinden. Mede daardoor zal een stelselherziening waardoor meer concurrentie in het zorgaanbod en zorgverzekeringen gerealiseerd moet worden, nog veel overleg in de Europese Unie vereisen. Daarnaast is een belangrijke ontwikkeling de toenemende aandacht die nodig is voor de toegankelijkheid van de zorg op de korte termijn en de houdbaarheid op de langere termijn.

Deze conclusies over het stelsel van gezondheidszorg kunnen nog meer reliëf krijgen door een vergelijking met het Nederlandse pensioenstelsel. Soortgelijke conclusies zou men namelijk ook kunnen trekken over de financiering van pensioenen, die ook onder druk komt te staan van de vergrijzing en internationale economische ontwikkelingen. Ook daarbij is een afgrenzing van de collectieve verantwoordelijkheid in combinatie met een toegankelijkheid voor een ieder – ook voor degenen die door zorg hun loopbaan moeten onderbreken – een punt van aandacht voor de realisatie van een rechtvaardig en houdbaar systeem. Niettemin lijkt het Nederlandse pensioenstelsel een financieringsvorm te hebben gevonden die in deze omstandigheden een voorbeeld kan zijn voor de financiering van de gezondheidszorg. Kenmerkend hiervoor is het driepijlersysteem dat ook door de Wereldbank (1994) wordt aanbevolen en dat in het Europese overleg als een voorbeeld wordt gezien voor pensioenstelsels van andere landen. Dit systeem spreidt enerzijds de risico's voor de verzekerden en biedt anderzijds de mogelijkheid ook op de langere termijn bij vergrijzing te blijven voldoen aan de verplichting om in het kader van de Europese Monetaire Unie begrotingstekorten te voorkomen. In de Nederlandse variant is de AOW als collectieve voorziening de eerste pijler. De tweede pijler is de verplichte private verzekering voor een aanvullend pensioen. Daarnaast is er een derde pijler van individuele besparingen voor individuele extra wensen.

Analoog aan het voorgaande zou men kunnen zeggen dat er in de gezondheidszorg de AWBZ-financiering van niet-verzekerbare langdurige zorg nu al de eerste pijler vormt. Daarnaast kan er, na een stelselherziening, een tweede pijler ontstaan van een verplichte basisverzekering voor een goed omschreven beperkt pakket van medische zorg, waarin duidelijke keuzen worden gemaakt ten aanzien van wat op deze wijze collectief gefinancierd wordt. De extra medische en niet-medische zorg die buiten dit pakket valt, hoort dan bij een derde pijler van aanvullende verzekeringen en een beroep op eigen spaargeld. Het moet mogelijk zijn een dergelijk driepijlersysteem in het stelsel van gezondheidszorg in te passen in een bredere Europese context en in te brengen in het Europese overleg.

## LITERATUUR

- Bomhoff E.J., K. Bijwaard-Sadiraj, P.J. Bruijnzeel, L. van der Geest, M.M. Janssen, D.E. Meijneken en G.T. van der Voort van der Kleij (2002) *Zorg voor het ziekenhuis*, Breukelen: NYFER.
- European Observatory on Health Care Systems (2002) *Health care systems in eight countries: trends and challenges*, Londen: London School of Economics and Political Science.

- Hazeu, C.A. (2002) 'De toekomst van de WAO bij een verouderende bevolking. Meer prikkels voor arbeidsintegratie gevraagd', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18: 244-256.
- Jacobzone, S., E. Cambois en J.M. Robine (2000) 'Is the health of older persons in OECD-Countries improving fast enough to compensate for population ageing?' Bijdrage congres: *A healthy future for older persons? Assessing future needs for care and policy implications*, Gemeenschappelijke conferentie Ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken in Zweden en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 29-30 mei 2000.
- Liefbroer, A.C. en P.A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*, WRR Voorstudies en achtergronden V107, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2000) *Grenze(n)loze zorg*, Den Haag.
- Österle, A. (2001) *Equity choices and long-term care policies in Europe. Allocating resources and burdens in Austria, Italy, the Netherlands and the United Kingdom*, Aldershot: Ashgate.
- Palm, W. en H. Lawalle (2002) 'De vrijwillige ziektekostenverzekering in de Europese Unie: tussen markt en solidariteit?' *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 4: 919-954.
- Pieters, D. (2000) *De Nederlandse zorgverzekering in het licht van het recht van de EG*, Zoetermeer.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) *Europa en de gezondheidszorg*, Zoetermeer.
- Waidmann, T.A. en K.G. Manton (2000) 'International evidence on disability trends among the elderly', Bijdrage congres: *A healthy future for older persons? Assessing future needs for care and policy implications*, Gemeenschappelijke conferentie Ministerie van Volksgezondheid en Sociale Zaken in Zweden en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, 29-30 mei 2000.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Volksgezondheidszorg*, Rapporten aan de Regering nr. 52, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust Beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de Regering nr. 60, Den Haag: Sdu Uitgevers.

World Bank (1994) *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Washington DC: The World Bank.

Zorgverzekeraars Nederland (2001) *Jaarbericht 2001*, Zeist.

## NIEUWE GRENZEN VOOR DE VOLKSGEZONDHEIDSZORG

*Commentaar door J.M.G. Frijns*

*Frijns is directeur Vermogensbeheer van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP).*

Kronjee schetst in zijn bijdrage de uitdagingen waarvoor de gezondheidszorg zich ziet gesteld. Hij doet dit vanuit drie invalshoeken: vergrijzing, medisch-technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op Europees niveau. Het accent ligt daarbij steeds op de financierbaarheid en het draagvlak daarvoor. Dat laatste vooral in het licht van de intergenerationale solidariteit. Door de nauwe betrokkenheid van de overheid bij de gezondheidszorg zijn antwoorden op de geschetste uitdagingen niet mogelijk zonder daarin de overheid te betrekken.

Pensioenen kampen op veel gebieden met soortgelijke problemen als de gezondheidszorg. Dit kan worden geïllustreerd vanuit de drie door Kronjee gekozen invalshoeken. Evenzeer gemeenschappelijk is de dominante rol van de overheid alsmede het grote belang van het behoud van draagvlak en intergenerationale solidariteit. De specifieke positie van Nederland blijkt daarbij maar betrekkelijk, een Europese oplossing is geboden.

### ***Vergrijzing***

Kronjee definieert het vergrijzingsprobleem voor de gezondheidszorg als een financieringsprobleem. Vergrijzing leidt tot steeds hogere uitgaven; deze drukken op een steeds smaller draagvlak. Bij pensioenen ligt dat genuanceerder. Voor dat deel van de pensioenen dat op omslag is gebaseerd, geldt ruwweg hetzelfde probleem als voor de gezondheidszorg zij het in mildere vorm omdat hoogbejaarden niet duurder zijn dan jongbejaarden. Voor dat deel dat op kapitaaldekking is gebaseerd, geldt het argument van lastenstijging niet. Het kapitaal is immers al gespaard. Wel kent ook het kapitaaldekkingssysteem een draagvlakprobleem: de verhouding tussen gecumuleerde besparingen ten opzichte van pensioengerechtigd salaris wordt steeds schever. Het vermogen om tegenvallers in inflatie en/of beleggingsrendement op te vangen neemt daardoor af. In slechte tijden wordt een hoge last gelegd op de actieven. Verbreding van het risicodraagvlak naar de post-actieven lijkt onontkoombaar.

Kronjee stelt dat de vergrijzing de gezondheidszorg voor een solidariteitsprobleem plaatst met zelfs de kiemen voor een generatieconflict. Dat probleem is naar zijn mening ernstiger in de gezondheidszorg dan op het pensioengebied. Het tweede deel van zijn stelling had beter vervangen kunnen worden door de constatering

dat dit probleem alleen maar ernstiger wordt doordat in de pensioensfeer soortgelijke problemen spelen. Op pensioengebied wordt aan oplossingen gedacht in termen van een premieverhoging en het verhogen van de pensioenleeftijd. Met name de laatste maatregel zal bij de jongere generatie hard aankomen. Men moet meebetalen aan de vervroegde pensionering van de huidige generatie en als dank daarvoor moet men zelf langer werken. Over *generational accounting* gesproken!

De oplossing voor het vergrijzingsprobleem zoekt Kronjee in generatiebewust beleid, in concreto:

- zorg ervoor de solidariteit niet te zwaar te belasten. Dit kan door alleen een basispakket op collectieve leest te schoeien. Deze oplossing kan mutatis mutandis gelden voor de pensioenwereld; de uitwerking ervan zal nog heel wat hoofdbrekens kosten;
- afschuiven van het niet-risico gedeelte in de extra zorgbehoefte uit hoofde van vergrijzing naar het individu.

In gewoon Nederlands, de gepensioneerde moet zelf maar betalen voor zijn extra zorg, dan wel op andere wijze zijn zorg organiseren. Geen plezierige boodschap maar ook naar mijn mening vrijwel onontkoombaar. Zonder maximaal een beroep te doen op individuele creativiteit en individuele nutsafweging is het *zorg*probleem onoplosbaar. Pensioenfondsen hebben hierin geen bijzondere rol; voorstellen om het bereik van pensioenfondsen uit te breiden tot 'pensioen in natura' – en de eerste geluiden in deze richting zijn er al – zijn bij uitvoering contraproductief. Er treedt dan slechts een verschuiving op van het ene collectieve domein naar het andere. Een heilloze weg lijkt mij.

Ten slotte, de vergrijzing leidt tot een wijziging in behoeften en bijgevolg tot wijzigingen in de vraag naar goederen en diensten. Door de vergrijzing neemt de vraag naar zorgdiensten toe en de vraag naar goederen af. De macro-aanbodscurve sluit daar niet bij aan. Het beleggen van onze pensioenbesparingen in het buitenland kan dat probleem niet oplossen, tenzij we daaruit de import van zorgdiensten (lees: extra immigratie) willen bekostigen. Of de Nederlandse staat daar gelukkig mee is, is de vraag.

### ***Medisch-technologische mogelijkheden***

De mens leeft langer: sinds tientallen jaren constateren actuarissen een stijging van de gemiddelde levensduur. Verder dan constateren willen zij niet gaan. Voor een extrapolatie naar de toekomst zijn zij niet te porren. Verzekeraars en pensioenfondsen zullen daarom met grote waarschijnlijkheid worden geconfronteerd met de kwade kant van het langlevenrisico: de stijging van de levensduur. Dit betekent jaarlijks extra lasten voor het pensioenfonds. Het goede nieuws is dat deze stijging geleidelijk en behapbaar is. De jaarlijkse extra lasten van 0,1 jaar levensduurverlenging per jaar komen voor een 'rijp' fonds als ABP neer op een



jaarlijkse extra premielast van ruim 1 procentpunt van het salaris. Op dit gebied hebben pensioenfondsen het dus duidelijk gemakkelijker dan de gezondheidszorg en kunnen zij het zelf af. Dat geldt niet voor het volgende aspect: het Europese speelveld.

### ***Europese ontwikkelingen***

De Europese pensioenkaart is versnipperd. Nederland en Engeland kennen een driepijlersysteem. De tweede pijler is een kapitaalgedekt pensioensysteem dat ofwel op ondernemingsniveau ofwel op bedrijfstakniveau is georganiseerd. Het risico wordt gedragen door de onderneming of gezamenlijk door de onderneming en het collectief van (actieve) deelnemers. Duitsland heeft een zeer eigenzinnig systeem waarbij de pensioenbesparingen binnen de onderneming blijven. Frankrijk kent een tweede pijler op basis van omslag met een zeer brede verplichte deelname. De andere grote landen kennen geen of hooguit een rudimentaire tweede pijler en steunen op een mix van een uitgebreid basispensioen op omslagbasis aangevuld met individuele besparingen en verzekeringscontracten.

Het uitgebreide kapitaaldeckingsstelsel stelt Nederland in een voordelige positie ten opzichte van Europese landen met een grotere nadruk op omslagfinanciering. De Nederlandse staat heeft in de op ons afkomende vergrijzing een dubbel voordeel, namelijk lagere uitkeringen dan in een stelsel met louter omslagfinanciering en een hogere belastinggrondslag (omdat de ontvangers van de aanvullende pensioenen belastingplichtig zijn). Daar staat tegenover dat het kapitaaldeckingsstelsel erg gevoelig is voor inflatie. Het risico dat de vergrijzingslast in Europa tot extra inflatie zal leiden is geenszins denkbeeldig. Het is dan van groot belang de Nederlandse inflatie laag te houden: dat is goed voor onze concurrentiepositie en noodzakelijk voor de financiële gezondheid van pensioenfondsen.

Het Nederlandse stelsel met zijn grote bedrijfstakpensioenfondsen is ook op institutioneel gebied kwetsbaar. De lobby van de (Europese) verzekeraars is erop gericht deze fondsen onder de richtlijnen van verzekeraars te laten vallen met alle gevolgen van dien voor verplichtstelling en behoud van solidariteit. Omgekeerd, als bedrijfstakpensioenfondsen enkel zouden worden beschouwd als onderdeel van de collectieve arbeidsovereenkomst, verliezen zij hun speelruimte als financiële instelling. Een belangrijke efficiencyprikkel verdwijnt dan. Ook op het gebied van ondernemingspensioenfondsen zijn er risico's door nieuwe Europese internationale regelgeving. Deze liggen met name op het gebied van de jaarverslaggeving waar nieuwe internationale standaarden moeten gaan gelden. Deze beschouwen het pensioenfonds als onderdeel van de onderneming. Dit leidt tot een forse vergroting van het risicoprofiel van de onderneming en laat van de financiële zelfstandigheid van het pensioenfonds weinig over.

De 'oplossing' voor de geschetste problemen moet vooral gezocht worden in een stevige verankering van het driepijlermodel in de Europese instituties. Daarin past een:

- beheersing van de groei van de eerste pijler;
- uitbouw (in de meeste landen) van de tweede pijler: collectief en op basis van kapitaaldekking;
- ruimte voor groei van de derde pijler met name in die landen waar de grenzen aan de solidariteit de tweede pijler in zijn groei begrenzen.

Een bijzondere uitdaging ligt daarbij in de Zuid-Europese en de Oost-Europese landen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de uitdagingen voor de pensioensector gelijksoortig zijn aan die voor de gezondheidszorg. De oplossingsrichting is ook in veel gevallen dezelfde. Daarbij is een rol van de overheid onmisbaar. Als leidend principe voor het pensioengebouw geldt het driepijlersysteem. In Nederland kan de uitwerking daarvan anders zijn dan in andere Europese landen. Nederland heeft er echter alle belang bij dat dit driepijlersysteem hecht wordt verankerd in de Europese instituties.

## NIEUWE GRENZEN VOOR DE VOLKSGEZONDHEIDSZORG

*Commentaar door T.E.D. van der Grinten*

*Van der Grinten is hoogleraar Beleid en Organisatie van de Geestelijke Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

Kronjee kiest in zijn hoofdstuk een belangrijke invalshoek voor de bespreking van de ontwikkelingen in en rond de Nederlandse gezondheidszorg: de houdbaarheid van het stelsel op langere termijn. Hij gaat na hoe ontwikkelingen op het terrein van de demografie (vergrijzing), medische technologie en globalisering ('Europa') door het zorgstelsel geaccommodeerd kunnen worden en stuit daarbij op de inhoudelijke, maatschappelijke en geografische grenzen van de zorg. Zijn beschouwing mondt uit in twee centrale aanbevelingen voor de overheid: stel inhoudelijke grenzen aan wat door de collectieve ziektekostenverzekering wordt vergoed en ontwikkel een grensoverschrijdend Europees gezondheidszorgbeleid. In dit commentaar richt ik me op deze twee beleidsaanbevelingen en de analyse die eraan ten grondslag ligt.

In zijn analyse spitst Kronjee de houdbaarheidsvraag van het stelsel vrijwel geheel toe op het leeftijdsaspect en het dreigende generatieconflict met betrekking tot de financiering van de zorg. Dit zouden we nog uit kunnen breiden tot de (ongunstige) verhouding tussen actieven en niet-actieven. De toename van het aantal niet-actieven maakt het probleem van de betaalbaarheid van de zorg niet alleen nog groter; ze drijft ook oplossingen voor de houdbaarheid van het stelsel en de solidariteit verder uit elkaar. Kronjee beschouwt deze oplossingen als onlosmakelijk met elkaar verbonden: "Solidariteitsproblemen tussen generaties kunnen voorkomen worden door generatiebewust beleid. Een generatiebewust beleid is gebaseerd op het houdbaarheidscriterium". Maar ik sluit niet uit dat *houdbaarheid* uiteindelijk tot andere keuzen leidt dan *solidariteit*, en omgekeerd (RVZ 2000). Hierbij kan worden aangetekend dat het Nederlandse stelsel ook nu al allerminst inkomenssolidair is. Rijken profiteren niet alleen meer van de zorg, zoals ook Kronjee betoogt, zij betalen procentueel ook minder.

Om de solidariteitsproblemen in de gezondheidszorg te voorkomen, bepleit Kronjee de keuze van een basispakket van medische voorzieningen waartoe iedereen gelijke toegang heeft. Sinds de Commissie Keuzen in de Zorg zijn advies uitbracht (1991) klinkt dit pleidooi: overheid, stel een basispakket van kosteneffectieve zorg vast waarvan de omvang fluctueert al naar gelang het beschikbare budget en geef daarbij voorrang aan de meest kosteneffectieve voorzieningen.

Maar zo krachtig als deze eisen worden geformuleerd, zo onmachtig blijkt de overheid steeds weer te zijn om hieraan tegemoet te komen. Dit heeft enerzijds te maken met de vele onzekerheden over het verloop van ziekten en de technische problemen om voorzieningen in een kosteneffectieve rangorde te zetten – Kronjee is hierover echt te optimistisch – en anderzijds de bestuurlijke context waarin het beleid gestalte moet krijgen. Deze ervaringen maken de pleidooien aan het adres van de overheid om keuzen in de zorg te maken betrekkelijk vruchteloos als de (on)mogelijkheden om hier ook uitvoering aan te geven hier niet tevens bij betrokken worden. Een dergelijke verbreding van de analyse zou goed passen in de door Kronjee gekozen benadering. In samenhang met de inhoudelijke, maatschappelijke en geografische grenzen zouden immers ook heel goed de bestuurlijke grenzen van de overheid en de andere relevante beleidsactoren onderzocht en gewaardeerd kunnen worden (Van der Grinten 2002).

Andere maatregelen gericht op de houdbaarheid van het zorgstelsel komen in het stuk niet of minder uitgebreid aan bod: het stellen van grenzen binnen het pakket door indicatiestelling – met een bijzondere verantwoordelijkheid van professionals – en het gebruik van eigen betalingen (eigen bijdragen, nominale premies, directe uitgaven, enzovoort) om de collectieve lasten te verlichten en individuele keuzemogelijkheden te vergroten. Interessant in verband met de laatstgenoemde maatregel is het voorstel in het politiek nog steeds relevante (?) *Strategisch Akkoord* van het kabinet-Balkenende (2002). Daarin wordt geopperd om de inkomenssolidariteit niet binnen, maar buiten het ziektekostenverzekeringstelsel te regelen, onder anderen via een zogenaamde zorgtoeslag. Pikant genoeg komt dit voorstel dicht in de buurt van het eerder door de WRR (1997) gelanceerde idee om de houdbaarheid van het zorgstelsel te vergroten; een bijdrage van informateur Donner?

Het vervagen van de geografische grenzen binnen Europa heeft zijn eigen, specifieke effecten op de houdbaarheid van nationale zorgstelsels. Die effecten vloeien vooral voort uit de dynamiek van de interne markt. Hoewel de inrichting van de nationale zorgstelsels formeel buiten de invloedssfeer van de Europese Unie is gehouden, blijken de gemeenschapsprincipes van het vrije verkeer en de onbelemmerde concurrentie geen halt te houden bij de grenzen van de zorg. De gesloten nationale zorgstelsels worden door de werking van deze twee principes als het ware stap voor stap opengebroken, zo nu en dan krachtig ondersteund door uitspraken van het Europese Hof. Deze inbraak heeft (nog) weinig met zorgbeleid te maken – in het algemeen zijn de reacties vanuit Volksgezondheid defensief –, maar alles met de kracht van de bewegingen van liberalisering, individualisering en convergentie op het Europese niveau (RVZ 1999). In die zin wordt de Europese Unie voor de houdbaarheid van het stelsel waarschijnlijk essentieel.

Dit komt in het hoofdstuk niet goed uit de verf. Het is van groot belang om de Europese convergentiebewegingen te blijven volgen en te analyseren op hun betekenis voor de inrichting van het stelsel, de pakketinhoud en de premieheffing. Dit is nodig omdat we er nog lang niet uit zijn hoe de Europese druk op het Nederlandse stelsel om de publieke en private onderdelen scherp te (onder)scheiden – primair een uitvloeisel van het Europese concurrentieprincipe (en niet van het principe van het vrije verkeer zoals in dit hoofdstuk wordt gesteld) – kan worden geaccommodeerd. De inhoud van het zorgpakket wordt nog vooral als een nationale aangelegenheid gezien, maar we lijken inmiddels al een eind op weg naar Europese standaarden. De recente Maastrichtse rechterlijke uitspraak over de huisartsenzorg sluit hier op aan. Ook de omvang van het pakket en de daarvoor te betalen premie ondergaan de invloed van de Europese convergentie bij een toenemend vrij verkeer van burgers die in Europa gelijke zorg verwachten (De Lint 2002). Een Europees gezondheidszorgbeleid, waar Kronjee terecht voor pleit, wordt zo waarschijnlijk eerder het sluitstuk van dit ontwikkelingsproces dan dat het daaraan richting geeft.

Kronjee trekt aan het eind van zijn hoofdstuk een interessante parallel tussen de financiering van het zorgstelsel en het Nederlandse pensioenstelsel. Naar analogie van de pensioengedachte zou “nu sparen voor de kosten van ziekten straks” toegepast kunnen worden voor de financiering van de gezondheidszorg. Deze gedachte sluit goed aan bij het huidige maatschappelijke en politieke klimaat met zijn nadruk op de vrijheden van het individu en ze biedt interessante mogelijkheden voor het nemen en dragen van eigen verantwoordelijkheden voor uitgaven van gezondheidszorg. De verschillen tussen pensioenen en gezondheidszorg moeten hierbij wel in het oog worden gehouden: het ouderdagpensioen is verbonden met een verplichte non-activiteit na pensionering, een niet onaanzienlijk deel van de kosten van ziekten is (nog steeds) verbonden met de zorg voor niet-bejaarden; men verzekert zich ook voor ziekten van verwanten (kinderen), enz.

## LITERATUUR

- Commissie Keuzen in de Zorg (Commissie-Dunning) (1991) *Kiezen en delen*, Den Haag.
- Grinten, T.E.D. van der (2002) ‘Hervorming van de gezondheidszorg. Zal het deze keer wel lukken?’, *Beleid & Maatschappij* 29: 172-176.
- Lint, M. de (2002) ‘Invloed van het EG-recht op het nationale stelsel van gezondheidszorg’, *Handboek Structuur en Financiering Gezondheidszorg*, aflevering 46.
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1999) *Europa en de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) *De rollen verdeeld. Burger, ondernemer en overheid in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ.  
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Volksgezondheidszorg, Rapporten aan de Regering nr. 52*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

## 5 ARBEIDSMARKT- EN SOCIAAL BELEID IN EUROPA; TUSSEN COÖRDINATIE EN CONCURRENTIE

*F.A.G. den Butter en C.A. Hazeu*

*Den Butter is raadslid van de WRR en hoogleraar Algemene Economie aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit. Hazeu is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 5.1 AANLEIDING EN VOORGESCHIEDENIS

Binnen de Europese Unie bevindt de Nederlandse arbeidsmarkt zich in een relatief gunstige uitgangspositie. Er is hier een lage werkloosheid, een niveau van arbeidsparticipatie dat in de afgelopen decennia van een Europees dieptepunt tot boven het Europees gemiddelde is toegenomen (zeker in personen gemeten), en een flexibiliteit op de arbeidsmarkt die gunstig afsteekt bij de meeste andere landen. Daarnaast is er in ons land sprake van een eigen manier van organisatie van de sociale dialoog in het zogenaamde poldermodel. Dat model wordt zowel geroemd als verguisd, maar het draagt in ieder geval bij aan een grote arbeidsrust. Bovendien blijken de inrichting van de sociale zekerheid en de mogelijkheden tot deeltijdarbeid – Nederland wordt wel de eerste deeltijd-economie van de wereld genoemd – goed aan te sluiten bij de maatschappelijke preferenties.

Als we even de ZW/WAO-problematiek wegdenken (WRR 2000; Hazeu 2002), lijkt er zo gezien weinig aanleiding om de arrangementen van onze welvaartsstaat te onderwerpen aan Europese coördinatiemechanismen. Maar de voortgaande Europeanisering is een realiteit, en is ook van betekenis voor de Nederlandse arbeidsmarkt en het overheidsinstrumentarium terzake. Door de komst van de EMU hebben de deelnemende landen ‘wisselkoers’ en ‘rente’ uit handen gegeven als instrumenten waarmee ze hun nationale economieën kunnen beïnvloeden. Bovendien is het budgettaire beleid van EU-landen onderworpen aan de restricties van het communautaire Stabiliteitspact. Ook op fiscaal gebied wordt Europese harmonisatie nagestreefd, waardoor de nationale beleidsruimte wordt ingeperkt.

Het arbeidsmarktbeleid behoort nog wel tot de nationale beleidsautonomie, maar ook hier is er een aanzet tot beleidsafstemming. De wet- en regelgeving ten aanzien van de arbeidsmarkt wordt gedeeltelijk al op Europees niveau bepaald. Een belangrijke mijlpaal is de opname van een werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam (1997) en de ‘banentop’ van Luxemburg in dat zelfde

jaar. Sindsdien geldt (ook) vanuit de EU de verplichting dat er een activerend arbeidsmarktbeleid gevoerd moet worden. Op de Europese top van Lissabon (2000) werd de ambitie geformuleerd dat de Unie de “meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld” moet worden. Implicatie daarvan is ook dat er een Europees beleid gevoerd wordt ter bevordering van arbeidsmarkt-participatie en tegen sociale uitsluiting: de ‘sociale beleidsagenda’. In het vervolg op dit laatste zijn de landen indicatoren gaan ontwikkelen om armoede en andere vormen van uitsluiting te meten (Atkinson et al. 2002). Ook is Europa eisen gaan stellen aan de nationale pensioenstelsels, wat uiterst relevant is omdat verschillen in de mate van kapitaalreservering landen een verschillend belang geven bij (het bestrijden van) inflatie.

Bij de Europeanisering van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid spelen ten principale twee vraagstukken. In de eerste plaats impliceert het feit dat het monetair beleid geheel, en het budgettair en fiscaal beleid ten dele uit handen gegeven zijn, dat de lidstaten van de EU veel meer dan voorheen op het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid aangewezen zijn in hun reactie op economische ontwikkelingen (‘schokken’). Anders gezegd, de beleidscoördinatie op monetair, budgettair en fiscaal gebied in Europa, en de vermeende welvaartsvoordelen die die coördinatie oplevert, heeft tot gevolg dat het arsenaal aan beleidsinstrumenten op nationaal niveau sterk is ingeperkt. Hoewel dit moeilijk empirisch is na te gaan, kan deze inperking van het instrumentarium zelfs betekenen dat een deel van de coördinatiewinsten op andere terreinen weer teniet wordt gedaan. Op nationaal niveau gaat het hierbij om de gevolgen die deze grotere afhankelijkheid van het arbeidsmarktbeleid heeft voor de mogelijkheid om verschillende typen schokken op te vangen. Welke aanscherpingen van het beleid en institutionele veranderingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid zijn nodig om het beleid effectief te doen zijn? Het tweede vraagstuk is of het vanuit dit perspectief nuttig is dat de nationale autonomie bij het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid blijft bestaan, of dat ook hier een zekere mate van coördinatie additionele voordelen biedt.

Deze twee vraagstukken staan centraal in dit artikel. Paragraaf 2 behandelt het eerste vraagstuk en analyseert de gevolgen van de Europese eenwording voor de arbeidsmarkt en sociale zekerheid tegen de achtergrond van de gunstige Nederlandse uitgangspositie en de Nederlandse preferenties ten aanzien van werk, inkomen en sociale zekerheid. Daarbij is het de vraag in hoeverre er binnen de EU inderdaad convergentie plaats vindt op het gebied van arbeidsparticipatie en institutionele vormgeving van de arbeidsmarkt. Paragraaf 3 gaat over de tweede vraag, namelijk in hoeverre arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in Europa daadwerkelijk gecoördineerd dienen te worden, en in welke mate het



wenselijk en mogelijk is om (institutionele) verschillen te laten voortbestaan. In dat licht trekken we enkele conclusies in paragraaf 4.

## 5.2 IMPLICATIES EU VOOR ARBEIDSMARKT EN SOCIALE ZEKERHEID

### ***Verschillen uitgangsposities***

In een vergelijkende studie naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in de OESO-landen in de afgelopen twintig jaar laten Garibaldi en Mauro (2002) zien dat de participatiegroei in Nederland inderdaad zeer gunstig afsteekt bij die in andere Europese landen. Gemeten aan de omvang van de totale beroepsgeschikte bevolking is de groei in Nederland het hoogst geweest van alle OESO-landen, terwijl gemeten aan het groeipercentage Ierland het enige Europese land is dat Nederland in participatiegroei overtrof. De toppositie voor Nederland blijft bestaan wanneer de participatiegroei gecorrigeerd wordt voor verschillen in de ontwikkeling van de buitenlandse handel, voor verschillen in de uitgangssituatie en voor sectorale groeiverschillen. Wat in de studie van Garibaldi en Mauro verder opvalt, is dat de arbeidsparticipatie binnen de verschillende Europese lidstaten zich in de afgelopen twintig jaar volgens verschillende patronen heeft ontwikkeld. Ten dele is dit het gevolg van verschillen in gevoerd beleid en institutionele verschillen op de arbeidsmarkt. Maar de grote diversiteit aan arbeidsmarktontwikkelingen suggereert ook dat de externe economische omstandigheden niet voor alle landen van de EU hetzelfde zijn geweest.

### ***Arbeidsmarktflexibiliteit nodig om schokken op te vangen***

Iedere economie – groot of klein – heeft te maken met onverwachte economische gebeurtenissen die ze zal moeten absorberen: een daling van de wereldhandel, een stijging van de olieprijs, technologische veranderingen, et cetera. Er zijn verschillende typen van dergelijke ‘schokken’ te onderscheiden, waar ook verschillend mee zal moeten worden omgegaan. De meeste aandacht krijgen natuurlijk de negatieve schokken (*unexpected adverse real economic shocks*), maar schokken kunnen ook een onverwacht gunstige ontwikkeling inhouden. Schokken kunnen in de eerste plaats worden onderscheiden in hun uitwerking: tijdelijk of blijvend. Beleidsreacties op blijvende schokken hebben een ingrijpend en structureel karakter, soms in de vorm van een institutionele verandering, terwijl de reactie op tijdelijke schokken in de sfeer van het stabilisatiebeleid ligt. De moeilijkheid is dat het onderscheid tussen tijdelijke en blijvende schokken in theorie valt te maken, maar dat in de praktijk veelal pas achteraf te bepalen valt van welk type schok er sprake is. In de tweede plaats is van belang het onderscheid tussen symmetrische en asymmetrische schokken: met de eerste hebben

alle landen te maken; de tweede hebben voor sommige landen, regio's of sectoren grotere effecten dan voor andere. Het zijn met name de asymmetrische schokken die van groot belang zijn omdat ze een aanpassing van de reële economie van de EU (of een land, regio of sector) vergen ten opzichte van de niet of minder getroffen gebieden. Aan de vraagzijde van de economie zijn verder herallocatie- of idiosyncratische schokken van belang. Dit betekent dat door de technologische ontwikkeling en productinnovatie sommige bedrijven en bedrijfstakken zullen moeten inkrimpen, terwijl andere kunnen uitbreiden.

Dit onderwerp is hier relevant omdat door de komst van de EU een aantal belangrijke nationale mechanismen om externe schokken op te vangen is weggevallen. Het gevolg van het verlies van economisch instrumentarium op het niveau van de nationale staten is dat de effecten van een schok op een andere manier geabsorbeerd moeten (kunnen) worden, met name door aanpassingen op de arbeidsmarkt. In theorie zijn dan de belangrijkste mechanismen om de arbeidsmarkt meer te laten 'meebewegen' met de economie: arbeidsmigratie en arbeidsmarktflexibiliteit (= flexibiliteit van arbeidsdeelname en loonflexibiliteit). We bespreken nu de potentiële mogelijkheden van deze mechanismen.

### ***Arbeidsmigratie***

Vanwege de EMU is in de meeste EU-landen de wisselkoers opgegeven als instrument om verschillende typen schokken op de arbeidsmarkt en de productmarkten op te vangen. Daarom dient het opvangen van die schokken op deze markten zelf te gebeuren. Een van die manieren om regio- en landenspecifieke schokken op te vangen is migratie. Vooral nog blijken binnen Europa – anders dan binnen de Verenigde Staten – loonverschillen en vraag- en aanbodoverschotten op de arbeidsmarkt niet tot een substantiële verandering in de migratie te leiden. Ook van de toekomstige uitbreiding van de EU met een aantal Midden- en Oost-Europese landen verwachten de belangrijkste studies terzake geen sterke groei van de immigratie (Bauer en Zimmermann 1999; European Integration Consortium 2000). Door de grote culturele verschillen zal er in Europa in reactie op werkloosheidsverschillen, en in tweede instantie in reactie op verschillen in relatieve lonen, maar een beperkte arbeidsmobiliteit tussen landen ontstaan.

Zelfs binnen de meeste Europese landen treedt er tussen regio's geen grote arbeidsmobiliteit op (zie Bertola 1999, voor het voorbeeld van Italië). Deze vorm van arbeidsmarktflexibiliteit is in Europa veel geringer dan in de Verenigde Staten. De arbeidsmobiliteit in de verschillende Europese landen varieert van 20 tot 40 procent van de mobiliteit in de VS (Krueger 2000). Het gevolg van deze beperkte mobiliteit is dat er binnen de EMU sprake kan zijn van langdurige regionale verschillen in de hoogte van beloningen en, bij looninflexibiliteit, in werkloosheid. Als illustratie hiervan: zomer 2002 meldde Eurostat dat de

werkloosheid in de EU varieerde van 1,2 procent in de regio Utrecht tot 22, respectievelijk 24 procent in Zuid-Italië en Zuid-Spanje, terwijl inmiddels de hele Unie te maken heeft met dezelfde stand van de conjunctuur. Een ander gevolg van de beperkte arbeidsmobiliteit is dat de structurele werkloosheid in Europa hoger ligt dan in de vs (Garibaldi en Mauro 2002).

De relatief lage arbeidsmobiliteit laat overigens onverlet dat Europa, en daarmee ook Nederland, vanwege het hoge welvaartsniveau werkzoekenden uit andere delen van de wereld zal blijven aantrekken. Deze werkzoekenden kunnen structureel gezien een toenemend aandeel gaan uitmaken van het arbeidsaanbod in de komende decennia. Uiteraard is dit mede afhankelijk van de restrictiviteit van het beleid terzake.

### ***Arbeidsmarktflexibiliteit***

Aangezien de arbeidsmigratie binnen Europa vermoedelijk beperkt zal blijven, zal arbeidsmarkt*flexibiliteit* het voornaamste middel zijn om er binnen Europa voor te zorgen dat verschillen in economische prestaties niet tot grote verschillen in werkloosheid leiden. De benodigde flexibilisering van Europese arbeidsmarkten vergt echter institutionele hervormingen, die doorgaans op maatschappelijke weerstand stuiten (Calmfors 1997). Hier toont zich de keerzijde van de toenomen nadruk op nationaal arbeids- en sociale zekerheidsbeleid om (asymmetrische) schokken op te vangen. Nu in de EU ander beleidsinstrumentarium grotendeels uit handen is gegeven, hebben EU-landen met een weinig flexibele arbeidsmarkt meer moeite om de schokken op te vangen. Voor deze landen worden de welvaartsvoordelen van de beleidscoördinatie op andere beleidsterreinen ten dele teniet gedaan door moeizamere aanpassingsprocessen bij het opvangen van schokken. Aan de andere kant dwingt deze situatie deze landen hun arbeidsmarkt flexibeler te maken, hetgeen een betere beleidsreactie mogelijk maakt en dus een nationaal welvaartsvoordeel oplevert.

In dit licht kan de vraag worden opgeworpen of de Nederlandse economie voldoende flexibel is om externe schokken te kunnen opvangen, dan wel dat de flexibiliteit moet worden vergroot. Het gaat daarbij zowel om *loonflexibiliteit* (p) als om *flexibiliteit van de arbeidsmarkt* (d.w.z. de inzet van arbeid: de q). Los daarvan blijft voor de toekomst een voortgezet beleid gericht op *loonmatiging* – loongroei die in de pas blijft met de groei van de arbeidsproductiviteit – van belang. Maar daarnaast is het bereiken van een grotere *loonflexibiliteit* echter een belangrijker beleidsopgave. Wat betreft de flexibiliteit van de arbeidsmarkt lijkt Nederland een gunstige uitgangspositie in te nemen binnen Europa (OECD 1999). Door het ruime aanbod van deeltijdarbeid en uitzendarbeid kan de arbeidsdeelname gemakkelijker ‘meeademen’ met de conjunctuur. Deze gunstige uitgangspositie wordt wel toegeschreven aan de jarenlange koppeling van de

gulden aan de Duitse mark waarmee ons land *de facto* al lang voor de EMU – sinds de ‘Ruding-devaluatie’ van 1982 – het monetaire instrumentarium uit handen had gegeven, hetgeen vanaf toen al flexibilisering van de arbeidsmarkt noodzakelijk maakte.

### ***Sociale zekerheid: voor- en nadelen***

De sociale zekerheid is in de achterliggende decennia vooral beschouwd vanuit het perspectief van de financiële last die zij een economie oplegt en de inspanningsprikkels die zij zou verzwakken. Mede vanwege de mogelijkheid van *moral hazard* is er sprake van een afruil tussen gelijkheid en efficiëntie.

In het Kwartaalbericht van de Nederlandsche Bank van juni 2002 wordt geconstateerd dat over het geheel genomen de flexibilisering van de arbeidsmarkt in de Europese Unie nog lang niet zo ver is voortgeschreden als in de Verenigde Staten. Ook de arbeidsparticipatie is in de meeste Europese landen nog flink lager dan in de Verenigde Staten, terwijl de werkloosheid op een aanzienlijk hoger niveau ligt. Gedeeltelijk zijn deze verschillen in arbeidsmarktflexibiliteit terug te voeren tot verschillende preferenties over inkomenszekerheid en risicodekking door sociale zekerheidsstelsels. Die preferenties hebben betrekking op de genoemde afruil tussen gelijkheid en efficiëntie. De welbekende, aan Okun (1975) ontleende, argumentatie benadrukt de negatieve gevolgen van het herverdelingseffect van de sociale zekerheid: meer gelijkheid betekent minder economische groei en hogere werkloosheid. Volgens deze argumentatie komen de uitgaven van de sociale zekerheid in een ‘lekke emmer’ terecht omdat het welvaartsverlies van degenen die de premie van de sociale zekerheid betalen, groter is dan de welvaartswinst van degenen die van de sociale zekerheid profiteren.

Een evenwichtiger beschouwing laat daarentegen zien dat een systeem van sociale zekerheid zowel voor- als nadelen met zich meebrengt. In die termen goot bijvoorbeeld Haveman (1985) zijn oratie al bij het aanvaarden van de Tinbergenleerstoel aan de Erasmus Universiteit. Tegenover de ‘lekke emmer van Okun’ staat de redenering dat sociale zekerheidsvoorzieningen juist bevorderlijk zijn voor de welvaart (Barr 1992; 1998). Dit wordt wel aangeduid met de ‘irrigatiefunctie’ van de sociale zekerheid. Volgens deze redenering is het beeld van de lekke emmer niet correct omdat hij van de veronderstelling uitgaat dat we in een perfecte wereld leven met volledige informatie en goed functionerende markten. De echte wereld is daarentegen niet perfect en in deze ‘second best’-wereld kan de herverdeling via de sociale zekerheid wel degelijk een toename van de welvaart opleveren. Volgens deze theorie bestaat er een positief verband tussen de regelingen van sociale zekerheid en de economische prestatie van een land, omdat een gebrek aan sociale zekerheid de arbeidsmarktdynamiek (het proces van baan-

creatie en baanvernietiging) kan belemmeren. Zo is het goed voor de welvaart wanneer werkenden niet te lang hun oude baan proberen te behouden wanneer deze onproductief is geworden, maar op het juiste moment uitzien naar een nieuwe baan waarin ze wel productief kunnen zijn. Het idee is dat werkenden eerder geneigd zullen zijn om van baan te wisselen wanneer ze toegang hebben tot goede sociale voorzieningen die hen inkomenszekerheid verschaffen (wanneer zij besluiten de oude, onproductieve baan te verlaten). Daarbij zullen zij met een grotere inzet een nieuwe baan zoeken naarmate zij een hogere verwachting hebben dat dit zoekproces zal resulteren in een goede koppeling tussen hun eigen kwaliteiten, en de bekwaamheden en vereisten die voor de nieuwe baan gevraagd worden. Zo draagt de sociale zekerheid ertoe bij dat deze koppeling in de nieuwe baan zo waardevol en productief mogelijk wordt.

In een empirische analyse laten Acemoglu and Shimer (1999a; 1999b) de werking van de irrigatiefunctie van de sociale zekerheid voor de Amerikaanse arbeidsmarkt zien. De werkloosheidsverzekering zorgt ervoor dat de arbeidsproductiviteit toeneemt doordat (1) het werknemers aanspoort langer naar een productieve baan te zoeken, en (2) doordat het bedrijven ertoe aanzet om deze productieve banen te creëren. Uit dit onderzoek blijkt dat deze positieve effecten van werkloosheidsverzekeringen groter zijn dan de negatieve effecten van de 'lekke emmer'.

### ***Grotere flexibiliteit arbeidsmarkt noodzakelijk***

Toch kan de economische achterstand van de Europese Unie op de VS niet alleen worden toegeschreven aan andere maatschappelijke voorkeuren of aan een andere opvatting over de werking van de sociale zekerheid. Eén van de aspecten waar het in Europa nog aan flexibiliteit ontbreekt, betreft de instituties van de loonvorming. In België, Duitsland en Italië bijvoorbeeld is sprake van grote verschillen in de werkloosheid tussen de regio's. Daarbij schiet de regionale loondifferentiatie in het opvangen van regionale schokken in diverse Europese lidstaten tekort. Ook de interregionale arbeidsmobiliteit die deze verschillen zou kunnen wegnemen, komt niet tot stand. Een goed werkende arbeidsmarkt laat immers de verschillen tussen opleiding, sectoren en regio's weerspiegelen in de reële lonen. Daarbij dienen de collectieve loononderhandelingen voldoende ruimte te laten voor loondifferentiatie, bijvoorbeeld via een aanvulling van de centrale overeenkomsten op ondernemersniveau of via uitzonderingsbepalingen en dispensatieclausules voor regio's. Op een lager niveau kunnen dergelijke aanvullende bepalingen en uitzonderingen ook behulpzaam zijn bij het opvangen van idiosyncratische, bedrijfsspecifieke schokken. Bovendien is een dergelijke loondifferentiatie nuttig vanuit het oogpunt van dynamiek op de arbeidsmarkt. Immers, degenen die in een laagproductieve regio, sector of bedrijf werkzaam

zijn, zullen hun relatieve loon zien dalen en zullen, wanneer zij daartoe de capaciteiten hebben, een baan in de meer productieve regio, sector of bedrijf zoeken. Dit is bevorderlijk voor de algehele arbeidsproductiviteit en draagt eraan bij dat het structurele veranderings- en vernieuwingsproces in een economie soepel kan verlopen.

Meer in het algemeen zijn er dus nog aanzienlijke structurele hervormingen van de arbeidsmarkten in de EU-lidstaten nodig om deze markten flexibeler te maken. Dit is niet alleen van belang voor de welvaart in de lidstaten zelf, maar het is ook een gezamenlijk belang voor de Europese lidstaten: presteert de EU op economisch gebied goed, dan geldt het ook voor de individuele Europese staten en vice versa. Wanneer een lidstaat structurele hervormingen uitvoert, en daarmee het groeipotentieel in die lidstaat weet te verhogen, heeft dit positieve externe effecten voor de andere lidstaten tot gevolg. Dit is een reden dat op de Europese Top van Lissabon het belang van de structurele hervormingen in de Europese Unie is herbevestigd. Hiertoe is naast de al bestaande procedure voor beleidscoördinatie een Europese groeistrategie geformuleerd. De meest concrete uitwerkingen in prioriteiten die aan deze groeistrategie van de EU in Lissabon is gegeven, betreft de arbeidsparticipatie. Volgens deze prioriteiten moet de totale arbeidsparticipatie in de periode van 2000 tot 2010 stijgen van 63,6 procent tot 70 procent, waarbij de doelstelling voor vrouwen een participatietoename tot 60 procent is, en voor ouderen tot 50 procent.

### 5.3 COÖRDINATIE: DOOR OVERHEIDSBELEID EN/OF DOOR SOCIALE PARTNERS

#### ***Coördinatie door overheidsbeleid***

De vorige paragraaf behandelt het eerste vraagstuk van dit artikel, namelijk de gevolgen die het uit handen geven van een deel van het beleidsinstrumentarium in de EMU heeft voor het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid van de afzonderlijke lidstaten. Grotere flexibiliteit blijkt dan nodig om externe schokken goed op te vangen. Zo'n grotere flexibiliteit en de daaraan verbonden positieve externe effecten zijn bovendien goed voor de welvaart van Europa als geheel. De vervolgvraag is nu of de onderlinge afstemming van het beleid ook verder moet gaan, en of coördinatie van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid nog additionele welvaartsvoordelen oplevert ten opzichte van een situatie waarin iedere lidstaat van de EU autonoom blijft opereren op het gebied van loonvorming, arbeidsvoorwaarden en arrangementen van sociale zekerheid.

Om inzicht te krijgen in de mogelijke voordelen van beleidscoördinatie binnen de EU, en om vervolgens ook te bepalen welke vorm van coördinatie dan het meest doelmatig is, dient men zich eerst de vraag te stellen welke potentiële voordelen coördinatie van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid zou kunnen hebben. In de eerste plaats betreft dit het *herverdelingsaspect* van de sociale zekerheid. Vanuit dit gezichtspunt is coördinatie relevant wanneer tussen de lidstaten van de EU sprake is van *risicosolidariteit* waarbij ernaar gestreefd wordt om de verschillen tussen de kansen op inkomensderving vanwege ziekte, werkloosheid of arbeidsongeschiktheid van de Europese burgers te verminderen. In zekere zin bestaat hier een analogie met de structuurfondsen die tot doel hebben om regionale verschillen binnen Europa te verkleinen, of met het Brusselse landbouwbeleid dat tot doel heeft inkomensfluctuaties van boeren te verkleinen. Coördinatie vanwege risicosolidariteit zou betekenen dat (een deel van) de fondsvorming van de sociale zekerheid op Europees niveau zou dienen plaats te vinden. Het impliceert een overheveling van fondsen tussen verschillende landen. De vraag is echter of een dergelijk vorm van solidariteit in Europa veel bijval zal krijgen, mede in het licht van het feit dat op nationaal niveau de steun voor risicosolidariteit – vanwege *moral hazard* op het niveau van de afzonderlijke lidstaten, *freeriderschap*, en zelfs sociale zekerheidsfraude – tegenwoordig minder groot is. In nog sterkere mate zal dit gelden voor coördinatie op Europees niveau uit hoofde van inkomenssolidariteit.

Een tweede, meer technische reden voor coördinatie heeft te maken met het verzekeringskarakter van de sociale zekerheid en betreft de *risicospreiding*. In de meeste gevallen biedt de sociale zekerheid immers een verzekering tegen inkomensderving en inkomensuitval. Bij kennis over de gewenste mate van risicomijding en over de verdelingsfuncties van de kansen op uitval, zou hier een gewone (private) verzekeringsconstructie mogelijk zijn. Dit zou een *first best*-oplossing zijn. Vanwege het morele gevaar dat altijd bij sociale verzekeringsarrangementen om de hoek komt kijken, is zo'n first best-oplossing niet mogelijk en vervalt men in een regeling met het karakter van een second best-oplossing. Maar ook bij zo'n second best-oplossing kan coördinatie op Europees niveau welvaartsvoordelen opleveren, namelijk omdat op Europees niveau het draagvlak voor de risico's groter is dan op nationaal niveau. In navolging van een model van Wildasin (1991) laat Drèze (2002) zien dat een dergelijke coördinatie op Europees niveau voor een regeling van sociale zekerheid met loonsubsidies inderdaad haalbaar is, en dat het stelsel van vereveningsfondsen zodanig valt in te richten dat ieder deelnemend land van het behaalde welvaartsvoordeel profiteert. In een reactie op Drèze betoogt Vandenbroucke (2002) dat dergelijke second best-oplossingen in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn omdat ze vereisen dat de verschillende preferenties ten aanzien van risicomijdend gedrag en sociale

rechtvaardigheid binnen de Europese lidstaten goed zijn gearticuleerd. In werkelijkheid bestaan daarentegen grote verschillen van inzicht hoe sociale zekerheid in de praktijk geregeld moet worden. Het betekent dat risicospreiding moeilijk valt los te koppelen van risicosolidariteit. Vandaar dat Vandenbroucke de Open Methode van Coördinatie (OCM) als een 'third best'-oplossing ziet voor de behoefte aan beleidscoördinatie die op het Europees niveau aan het opkomen is op dit terrein. Bij dit 'lichte' instrumentarium worden op EU-niveau nu gezamenlijke doelstellingen geformuleerd en gemonitord ten aanzien van bijvoorbeeld arbeidsdeelname en pensioenstelsels. In feite behelst OCM daarmee niet een echte beleidscoördinatie waarbij afstemming van beleidsmaatregelen tussen landen een gezamenlijk welvaartsvoordeel oplevert ten opzichte van de situatie dat ieder land zo goed mogelijk eigen beleid voert. OCM houdt de afzonderlijke lidstaten een spiegel voor wat, gegeven de vastgestelde Europese beleidsdoelstellingen, een geschikt (nationaal) beleid kan zijn. Daarbij vindt *benchmarking* plaats op basis van indicatoren (waarbij over vergelijkbaarheid en relevantie soms nog vraagtekens te plaatsen zijn).

De in 2000 in Lissabon afgesproken doelstelling tot participatiestijging is vooralsnog 'declaratief'. Wil er wat van terecht komen, dan moet de strategie van *peer review* en onderlinge informatie-uitwisseling van de OCM nog aan effectiviteit winnen. Bovendien heeft de monitoring van het beleid met name betrekking op de output van dat beleid. Niet zoals dat bij onafhankelijke instellingen zoals de OESO en het IMF (Polak 2000) het geval is, berusten de analyses op een algemeen (economisch) denkkader waarbij rekening gehouden wordt met zowel de verscheidenheid aan specifieke gedragsrelaties en instituties van de nationale economieën als met hun onderlinge samenhang en verbondenheid. Het verdient dan ook aanbeveling om de mogelijkheden van daadwerkelijke coördinatie op het gebied van arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid in de EU, die verder gaat dan OCM en waar echte welvaartsvoordelen te verdelen zijn, te laten onderzoeken door een instituut dat vanuit een onafhankelijke positie hierover advies kan uitbrengen aan de Europese Commissie.

Ook in meer algemene zin is er nog niet veel vooruitgang geboekt in het structurele hervormingsproces dat kan bijdragen aan een verhoging van arbeidsparticipatie en economische groei in de EU. Deels is dit te wijten aan de stroperigheid van het Europese besluitvormingsproces. De eerste hobbel ligt hier in het Europese politieke traject. De tweede hobbel is dat, wanneer de Europese richtlijnen eenmaal zijn uitgevaardigd, de lidstaten veelal traag blijken te zijn bij het omzetten van die richtlijnen in nationale wetgeving. In ieder geval suggereert dit dat met de huidige wijze van besluitvorming op sociaal-economisch gebied in Europa, waarbij vooralsnog OCM de hoogst haalbare manier lijkt om nationale



beleidsstrategieën op elkaar af te stemmen, niet de welvaartsvoordelen worden behaald die te behalen zijn wanneer de coördinatie op een meer stringenter en slagvaardiger manier zou plaatsvinden.

Niettemin leidt de komst van de EU ontegenzeggelijk tot een zekere mate van beleidsconvergentie, ook op het terrein van arbeid en sociale zekerheid. Behalve door beleidscoördinatie kan die convergentie ook worden afgedwongen door beleidsconcurrentie. Een reële vrees van beleidsconcurrentie is dat ze leidt tot een verlaging van de standaarden voor arbeidsomstandigheden en sociale voorzieningen. Uit het oogpunt van de 'wensen van mensen' is dat ongewenst. Uit een recente enquête (Krueger 2000; Boeri c.s. 2001) valt op te maken dat de Europese bevolking ruwweg tevreden is over haar sociale zekerheid. Een soortgelijke conclusie geldt voor de pensioenvoorzieningen (Boeri et al. 2002). Uiteraard zijn er verschillen tussen landen die mede afhankelijk zijn van verschillen binnen de bevolking naar leeftijd, inkomensniveau, en de mate waarin men insider dan wel outsider is. Maar in het algemeen duiden de preferenties van de Europese bevolking er niet op dat men een voorkeur heeft voor een grootscheepse neerwaartse aanpassing van de sociale zekerheid, à la het Amerikaanse stelsel. Als we deze robuuste preferentie als uitgangspunt nemen, is het vervolgens de vraag welke vorm en mate van gemeenschappelijk beleid er nodig is om binnen de EU een eventuele *race to the bottom* te vermijden.

Deze vraag klemt voor een land als Nederland des te meer, omdat uit onderzoek blijkt dat de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden en de relatieve generositeit van de sociale voorzieningen positief gecorreleerd zijn met de mate van openheid van een land. Ontegenzeggelijk zal het Europa van de EMU minder open zijn dan elk van de afzonderlijke lidstaten. De meest realistische verwachting is niettemin dat de sociale zekerheid een zekere mate van diversiteit zal blijven vertonen, en dat een *race to the bottom* niet zal plaatsvinden (Bertola c.s. 2001). Het ligt niet voor de hand dat de sociale standaarden in Europa veel zullen worden verlaagd (Krueger 2000). Voor zover deze standaarden bijdragen aan een betere werking van de arbeidsmarkt is daar – zoals hiervoor betoogd – geen reden toe. Bovendien zal het eerder zo zijn dat restricties op de productmarkten worden opgeheven dan dat de convergentie in het EMU-gebied tot minder bescherming van de factor arbeid zal leiden. Een blik op de Verenigde Staten leert dat er ook bij een gemeenschappelijke munt er grote verschillen in de socialezekerheidsarrangementen en regelgeving op de arbeidsmarkt tussen staten kunnen blijven bestaan. De verwachting is daarom gewettigd dat de deelnemers van de EMU een behoorlijke ruimte houden om hun standaarden van arbeidsbescherming naar eigen preferenties kunnen blijven invullen. Voorzover er toch gemeenschappelijk beleid gewenst is, zal dit hiermee rekening dienen te houden.

### ***Gecoördineerd Europees arbeidsvoorwaardenoverleg?***

Behalve door overheidsbeleid kan coördinatie ook totstandkomen door de opstelling van sociale partners. De hamvraag bij deze vorm van coördinatie is dan of het binnen een verenigd Europa tot een concurrentie op de lonen komt. Met de Europese monetaire eenwording zal voor de deelnemende landen een beleid aan gewicht winnen dat gericht is op beïnvloeding van de loonvorming. Het gevaar van hoge loonstijgingen in een deelnemend land is evident. Het daardoor ontstane verlies aan concurrentievermogen kan niet langer worden hersteld door een devaluatie, zoals dat in het verleden (in theorie) het geval was. Voor afzonderlijke EU-landen lijkt loonmatiging een aantrekkelijke beleidsstrategie te zijn om de werkgelegenheid in eigen land te vergroten. Voor de Europese Unie als geheel geldt echter een ander verhaal. Het beleid van loonmatiging heeft het karakter van een *beggar-thy-neighbour-policy*: de concurrentiewinst (hogere export) van het ene EU-land komt (deels) uit het concurrentieverlies (exportverlies) van de overige EU-landen. In theorie bestaat het gevaar dat tussen landen een strategische interactie van concurrerende loonmatiging op gang komt, die voor alle landen uiteindelijk slechter uitpakt.

Op Europees niveau worden sinds enkele jaren voorzichtige pogingen ondernomen om tot een onderlinge afstemming van de arbeidsvoorwaarden te komen; in feite een centralisatie in de arbeidsvoorwaardenvorming. De voornaamste inzet van de vakbonden is dat op Europees niveau 'loononderbieding' wordt voorkomen (Kersten en Schuyt 2000). Deze coördinatie is in 1998 begonnen met de samenwerking van de vakcentrales van Nederland, Duitsland, België en Luxemburg in 'de groep van Doorn'. Mede op hun initiatief is vervolgens het Europese Verbond van Vakverenigingen (EVV) in 1999 in Helsinki overeengekomen dat het EVV het arbeidsvoorwaardenbeleid in Europa op sectoraal en regionaal niveau gaat coördineren. Voor de vraag of er sprake is van loononderbieding geldt de 'onderhandelingsruimte' als oriëntatiepunt. Deze ruimte wordt jaarlijks bepaald aan de hand van de arbeidsproductiviteitsstijging in de marktsector, de productieprijsstijging in de marktsector en de consumptieprijsstijging in de marktsector. Indien voor alle landen en de bedrijfstakken daarbinnen de onderhandelingsruimte als leidraad voor de looneisen geldt, is er in beginsel geen sprake van loononderbieding. Dit betekent dat de looneisen in de verschillende landen en bedrijfstakken wel kunnen verschillen, al naar gelang de doorwerking van asymmetrische schokken op productiviteit, productieprijzen en consumptieprijzen. In het coördinatiemechanisme is dus een correctie voor asymmetrische aanbodschokken automatisch ingebouwd.

Dit neemt niet weg dat de manier waarop de sociale dialoog in de onderhandelingen tussen werknemers en werkgevers op Europees niveau gevoerd wordt, nog

verder moet uitkristalliseren. Binnen de afzonderlijke lidstaten bestaan op dit gebied grote institutionele verschillen, die deels terug te voeren zijn tot verschillen in vakbondspreferenties ten aanzien van de afweging tussen werk, arbeidsomstandigheden en inkomen. Zo is het de vraag in hoeverre er een verschuiving zal plaatsvinden van algemene loononderhandelingen op nationaal niveau, naar loononderhandelingen per sector op Europees niveau (zie Turner 1996, voor de grootmetaal, en Le Queux and Fajertag 2001, voor de chemische industrie). Een dergelijke sectorale onderhandeling op Europees niveau is denkbaar in reactie op sectorspecifieke schokken, die voor de verschillende EU-lidstaten dezelfde omvang hebben. Maar het lijkt ondenkbaar dat dergelijke schokken in omvang volledig te isoleren zijn van andere schokken die per land en regio verschillen, en die dus tot differentiatie in de onderhandelingsuitkomsten dienen te leiden.

## 5.4 CONCLUSIES

De argumentatie in dit artikel leidt tot de volgende conclusies:

### **1. Nationale beleidsautonomie blijft mogelijk en gewenst...**

Binnen de Europese Unie blijft er ruimte voor nationale beleidsautonomie voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Vanuit Nederlands perspectief is dat ook gewenst, vooral vanwege de in het algemeen gunstige uitgangspositie en de eigen preferenties ten aanzien van de sociale zekerheid.

### **2. ...maar enige Europese coördinatie is ook noodzakelijk**

Vanwege de toenemende vervalting van de Europese arbeidsmarkten en productmarkten is een zekere mate van beleidscoördinatie op sociaal-economisch terrein ook gewenst. Feitelijk is zo'n programma ook al jarenlang gaande in Europa, al vanaf begin jaren zeventig toen de socialezekerheidsstelsels voor arbeidsmigranten werden geharmoniseerd, en er ook een Richtlijn voor gelijke beloning van mannen en vrouwen kwam.

Op dit moment is er in veel Europese landen nog te weinig sprake van arbeidsmarktflexibiliteit, waarbij Nederland en een aantal andere kleine Europese landen (met name Ierland) een gunstige uitzondering vormen. Grotere flexibiliteit is een gezamenlijk Europees belang, want deze kan bijdragen aan een toename van de werkgelegenheid en de economische groei. Tot nu toe heeft de Open Methode van Coördinatie nog tot weinig resultaat geleid om een grotere flexibiliteit te bewerkstelligen. Met name Duitsland is nog steeds niet in beweging gekomen, alhoewel men een toenemende belangstelling aan de dag legt voor de instituties en hervormingen in naburige landen.

Voor successen van de OCM lijkt in ieder geval een lange adem nodig. Dat brengt de discussie over beleidscoördinatie wellicht ook op de mogelijkheden van stringere coördinatieprocedures en een vereenvoudiging van het Europese besluitvormingsproces. Met zulke stringere coördinatie wordt dan een 'echte' coördinatie bedoeld waarbij alle Europese lidstaten een welvaartsvoordeel ontleen aan de overeengekomen beleidsverplichtingen. Op het gebied van de sociale zekerheid valt hierbij te denken aan welvaartsvoordelen in de zin van risicospreiding, risicosolidariteit en, het meest vergaand, inkomenssolidariteit. Voordat het zover is, dienen de beleidsdoelstellingen nog verder gearticuleerd en op elkaar afgestemd te worden en dienen er ook vereveningssystemen ontworpen te worden die garanderen dat alle lidstaten hun aandeel in de welvaartswinsten kunnen incasseren.

### **3. Loondifferentiatie is noodzakelijk voor de opvang productiviteitsverschillen en economische schokken**

Bij de loonvorming binnen de EU-lidstaten is loonmatiging vanuit het supranationale Europese perspectief vooral gewenst wanneer zich een structurele schok voordoet ten opzichte van de buiten-Europese handelspartners. Verder dient er vooral voldoende ruimte te zijn voor *loondifferentiatie*, om productiviteitsverschillen en verschillende typen asymmetrische (regionale en/of sectorale) en herallocatieschokken (vanwege structuurveranderingen in de economie) te kunnen opvangen. Differentiatie in loonvorming en arbeidsvoorwaarden is ook nodig om regionale en sectorale verschillen in arbeidsmarktsituatie te kunnen accommoderen (denk bijvoorbeeld aan toeslagen voor politie en verplegend personeel in de grote – en dure – steden). Enige coördinatie van overleg over lonen en arbeidsvoorwaarden kan dus wenselijk zijn, maar wél op voorwaarde dat de onderhandelingsstrategie van de Europese vakbeweging bovenstaand uitgangspunt heeft. Uniforme Europese looneisen liggen niet in de rede.

## **LITERATUUR**

- Acemoglu, D. and R. Shimer (1999a) 'Efficient unemployment insurance', *Journal of Political Economy*, 107: 893-928.
- Acemoglu, D. and R. Shimer (1999b) *Productivity gains from unemployment insurance*, Mimeo MIT and Princeton.
- Andersen, T.M, N. Haldrup and J.R. Sørensen (2000) 'Labour market implications of EU product market integration', *Economic Policy*, 30: 107-133.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier and B. Nolan (2002) *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (1992) 'Economic theory and the welfare state: a survey and interpretation', *Journal of Economic Literature*, 30: 741-803.

- Barr, N. (1998) *The economics of the welfare state*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press.
- Bauer, T. and K. Zimmermann (1999) *Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe: part 2*, Research Report RR 139, Department for Education and Employment, United Kingdom.
- Bertola, G. (1999) *Labour markets in the European Union*, Paper European University Institute.
- Bertola, G., T. Boeri and G. Nicoletti, eds. (2001) *Welfare and employment in a united Europe*, Cambridge/London: The MIT Press.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan and G. Tabellini (2001) 'Would you like to shrink the welfare state? A survey of European citizens', *Economic Policy*, 32: 9-50.
- Boeri, T., A. Börsch-Supan and G. Tabellini (2002) 'Pension reforms and the options of European citizens', *American Economic Review*, 92: 396-401.
- Calmfors, L. (1997) *'Unemployment, labour market reform and EMU'*, Mimeo Institute for International Economic Studies, Stockholm University.
- Drèze, J.H. (2002) 'Economic en social security: the role of de EU', *De Economist*, 150: 1-18.
- European Integration Consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGER (2000) *The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU member states* (Research on behalf of the European Commission), Berlin and Milano.
- Garibaldi, P. and P. Mauro (2002) 'Anatomy of employment growth', *Economic Policy*, 33: 69-113.
- Haveman, R.H. (1985) *Does the welfare state increase welfare? Reflections on hidden negatives and observed positives* (oratie EUR), Leiden: Stenfert Kroese.
- Hazeu, C.A. (2002) 'De toekomst van de WAO bij een verouderende bevolking. Meer prikkels voor arbeidsintegratie gevraagd', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18: 244-256.
- Kersten, J. en M. Schuyt (2000) 'Europese arbeidsvoorwaardencoördinatie', *ESB*, 85: 49-51.
- Krueger, A.B. (2000) 'From Bismarck to Maastricht: the march to European Union and the labor compact' (Adam Smith Lecture EALE), *Labour Economics*, 7: 117-134.
- Nederlandsche Bank (2002) *Kwartaalbericht*, juni 2002, Amsterdam.
- Obstfeld, M. and G. Peri (1998) 'Regional non-adjustment and fiscal policy', *Economic Policy*, 26: 207-259.
- Okun, A.M. (1975) *Equality and efficiency; the big trade-off*, Washington: Brookings.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999) *EMU facts, challenges and policies*, Paris.
- Polak, J.J. (2000) 'The IMF monetary model at 40', blz. 39-54 in F.A.G. den Butter en M.S. Morgan (eds.), *Empirical models and policy-making: interactions and institutions*, Routledge: London/New York.
- Queux, S. le, and G. Fajertag (2001) 'Towards Europeanization of collective bargaining? Insights from the European chemical industry', *European Journal of Industrial Relations*, 7: 117-136.
- Turner, L. (1996) 'The Europeanization of labour: structure before action', *European Journal of Industrial Relations*, 2: 325-344.
- Vandenbroucke, F. (2002) 'Social justice and open coordination in Europe: reflections on Drèze's Tinbergen lecture', *De Economist*, 150: 83-94.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de Regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wildasin, D.E. (1991) Income redistribution in a common labour market, *American Economic Review*, 81: 757-774.

## ARBEIDSMARKT- EN SOCIAAL BELEID IN EUROPA; TUSSEN COÖRDINATIE EN CONCURRENTIE

*Commentaar door J.J.M. Theeuwes*

*Theeuwes is wetenschappelijk directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar Toegepast Economisch Onderzoek en Wetenschappelijk directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam.*

In het artikel over 'Arbeidsmarkt- en sociaal beleid in Europa' van Den Butter en Hazeu worden twee vragen gesteld. Leidt het uit handen geven van het monetair beleid en (ten dele) van het budgettair en fiscaal beleid ertoe dat er een ander beleid moet worden gevoerd op het gebied van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid? En heeft dit nieuwe arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid dan alleen een nationaal karakter of is Europese coördinatie hierbij nuttig? In de conclusies stellen de auteurs dat nationale beleidsautonomie mogelijk en gewenst blijft, maar dat enige Europese coördinatie ook noodzakelijk is. In elk geval blijft loondifferentiatie onvermijdelijk voor de opvang van nationale productiviteitsverschillen en asymmetrische economische schokken.

De auteurs presenteren een heldere en duidelijke analyse van de spanning tussen nationaal en Europees beleid voor de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid waar ik het grotendeels mee eens ben, zij het dat ik hier en daar het accent anders zou leggen. Dat doe ik in de eerste serie kanttekeningen hieronder. Ik ben het ook eens met het belang van de nationale beleidsautonomie en de noodzaak tot blijvende loondifferentiatie. Maar ik zie veel minder heil in de noodzaak of het nut van Europese coördinatie. Daarover zal ik het in mijn tweede serie kanttekeningen hebben.

### ***Andere accenten in de analyse***

Om te beginnen is het uitgangspunt van de auteurs dat de nationale overheid het monetair, fiscaal en budgettair geheel dan wel gedeeltelijk kwijt is, nog te veel een ongetoetste hypothese. De Europese Monetaire Unie en het Stabiliteitspact zijn tot stand gekomen en hebben tot nu toe proefgedraaid in een situatie van sterke economische groei in de Europese lidstaten. Onder invloed van de recessie die nu in Europa huishoudt, worden de afspraken waaraan de lidstaten zich hebben verbonden in het Stabiliteitspact minder stringent nageleefd dan was afgesproken. Een aantal landen (Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal) laten hun begrotingstekort meer oplopen dan afgesproken was. Wat hieruit blijkt, is dat bij de minste conjuncturele tegenvaller sommige lidstaten het fiscale en budgettaire

instrument zwaarder gaan inzetten dan men eerder had afgesproken. Men creëert voor zichzelf meer budgettaire en fiscale vrijheid op het moment dat men het nodig vindt. Naarmate de lidstaten hier meer vrijheid nemen, is er ook minder behoefte aan het inzetten van ander beleid op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid.

Het is begrijpelijk dat overheden bij conjuncturele stormen sneller naar anti-cyclische fiscale en budgettaire middelen grijpen dan naar structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid is structuurbeleid en geen conjunctuurbeleid. Er zijn onderdelen van de sociale zekerheid (zoals werkloosheidsuitkeringen) die als automatische conjunctuurstabilisator werken. Maar het automatisch laten werken van een stabilisator is geen beleid. Het instellen van de hoogte en de sterkte van de stabilisator is beleid.

Het flexibiliseren van de arbeidsmarkt en het aanpassen van de sociale zekerheid is beleid dat er op gericht is om de structuur van de markt en van de economie aan te passen. De arbeidsmarkt en het sociale zekerheidssysteem zijn als flexibel te karakteriseren als – wat de auteurs noemen – ze meedemen met de conjunctuur. Een flexibele arbeidsmarkt en sociale zekerheid zorgen voor een soepel aanpassingsproces van de economie op het moment dat schokken haar treffen. Negatieve schokken hebben in een economie met een flexibele arbeidsmarkt en sociale zekerheid slechts relatief korte, tijdelijke inzinkingen tot gevolg en veroorzaken geen langdurige schade. Anders gedefinieerd: de arbeidsmarkt en het sociale zekerheidssysteem zijn niet flexibel indien bijvoorbeeld een tijdelijke inzinking van de wereldmarkt leidt tot hoge en langdurige werkloosheid of langdurig verblijf in een uitkerings situatie. Daarbij leidt langdurige inactiviteit dan ook nog tot verlies aan vaardigheden en menselijk kapitaal en een steeds kleinere kans op terugkeer op de arbeidsmarkt.

Arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid is in die zin niet echt een substituuut voor fiscaal en budgettair beleid, dat veel makkelijker kan aan- en uitgezet worden en kan meedeinen met de conjunctuurgolven. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat regeringen in moeilijke tijden veel sneller dan toegestaan in het Stabiliteitspact, teruggrijpen naar de fiscale en budgettaire instrumenten. Op het moment dat een recessie toeslaat, is het veel te laat om dan nog te sleutelen aan het arbeidsmarkt- en het sociale zekerheidsbeleid.

Een tweede uitgangspunt waar ik de auteurs enigszins te optimistisch vind, is in hun positieve uitspraken over de gunstige uitgangspositie van de Nederlandse arbeidsmarkt en sociale zekerheid. In de eerste zin van hun artikel wordt deze positieve toonzetting al aangegeven. Ook daar weer geldt dat vooral de laatste



jaren van het vorige decennium haast abnormaal goed zijn geweest in de Nederlandse economie. In die periode is de werkloosheid gedaald en zijn zelfs langdurige werklozen aan de slag gekomen. Maar toch niet in die mate die men zou kunnen verwachten, gegeven dat hier sprake was van een langdurige en bijzondere periode van hoge economische groei die gedurende een aantal jaren gekenmerkt werd door een overspannen arbeidsmarkt met moeilijk vervulbare vacatures op alle niveaus. We hebben het in de naoorlogse periode economisch nog nooit zo goed gehad. Maar zelfs in een dergelijke situatie blijven grote aantallen mensen buiten de arbeidsmarkt: in de werkloosheid, de bijstand en de arbeidsongeschiktheid. De toename van het aanbod van arbeid in de tweede helft van de jaren tachtig is voor een groot deel tot stand gebracht door de verhoogde participatie van vrouwen en voor een deel door een langzaam weer oplopen van de uitredingsleeftijd en dus door hogere participatie van oudere werknemers. Aanbodgroei is veel minder afkomstig van het activeren van mensen in een uitkeringssituatie. Dit wijst er op dat de Nederlandse arbeidsmarkt nog steeds niet flexibel is. De Nederlandse arbeidsmarkt en het daarbij horende sociale zekerheidssysteem is nog steeds zo gestructureerd dat de uitstroom uit een uitkeringssituatie veel te laag is. Indien ten gevolge van de economische recessie opnieuw mensen in een uitkeringssituatie belanden, dan blijven ze daar weer te lang in vastzitten en ervaren ze te lange uitkeringsduren. In het streven naar het stimuleren van uitstroom uit uitkeringssituaties is nog veel flexibiliteitsbeleid te voeren op de Nederlandse arbeidsmarkt en binnen het sociale zekerheidssysteem.

### ***Andere accenten ten opzichte van Europese coördinatie***

De auteurs zijn voorzichtig in hun houding ten opzichte van nut en noodzaak van Europese coördinatie. Daar ga ik in mee. Ik denk zelfs dat ik nog voorzichtiger zou zijn in mijn houding, misschien zelfs argwanend. Ik wil dit illustreren met twee punten: de ineffectiviteit van de Open Coördinatie Methode en de stelling dat Europees beleid voor productmarkten, arbeidsmarkten en op het terrein van de sociale zekerheid tegenstrijdig is.

Ik begin met mijn kritiek op de Open Coördinatie Methode. Deze is mijns inziens niet effectief. Overigens zijn de auteurs hier ook vrij sceptisch over. Maar nog niet sceptisch genoeg. Open Coördinatie is een vorm van *naming and shaming*; dat is veel te vrijblijvend. Er zijn geen sancties (behalve 'schaamte') verbonden aan slechte scores in het vergelijken of het benchmarken van het bereiken van de afgesproken doelstellingen. Er zijn ondertussen ook zoveel doelstellingen en criteria in de Open Coördinatie Methodes geformuleerd dat dit beleidsinstrument daardoor geheel verwaterd is. Er is een zodanig breed gamma van doelstellingen dat elke lidstaat wel ergens goed in zal scoren, en het succes daar kan dan altijd

worden ingezet ter compensatie van lage scores op andere plaatsen. De Open Coördinatie Methode is een te vrijblijvend en een verwaterd beleidsinstrument.

Mijn tweede punt: tegenstrijdigheden. Europees beleid op de productenmarkten enerzijds en op de arbeidsmarkten en het terrein van de sociale zekerheid anderzijds, is tegenstrijdig. Op de productenmarkten is de beleidsdoelstelling het creëren van effectieve concurrentie. Op de productenmarkten wordt op nationaal en Europees niveau mededingingsbeleid gevoerd: kartels en misbruik van marktmacht worden verboden en voorgenomen fusies en concentraties worden beoordeeld op hun mogelijke negatieve invloed op de concurrentievoorwaarden op de relevante markt. Op allerlei markten die oorspronkelijk beheerst werden door monopolistische overheidsbedrijven (elektriciteit, gas, telecommunicatie, post) wordt dwingend Europees beleid gevoerd om toegang van nieuwe marktpartijen te stimuleren en effectieve concurrentie te laten groeien. Op de goederenmarkten is er een stevige stimulans voor het creëren van omstandigheden die de concurrentie bevorderen. Op arbeidsmarkten en in de sociale zekerheidssystemen daarentegen wordt niet zozeer gestreefd om de efficiëntie en productiviteitsverhogende krachten van de concurrentie vrij te maken, maar wordt gezocht naar gelijkschakeling en homogeniteit, en dus eigenlijk naar het uitsluiten van concurrentie. Dat is voor een deel begrijpelijk omdat het hier gaat om sociaal beleid (rechtvaardigheid en gelijkheid) en niet om economisch beleid. Maar de tegenstelling is wel erg groot en sluit toch vaak ook prikkels uit om nationale overheden aan te zetten genereuze sociale zekerheidsvoorzieningen en flexibiliteitdempende arbeidsmarktarrangementen op te ruimen.

Het ultieme doel van het Europese mededingingsbeleid is de creatie van een Europese markt voor goederen en diensten. Op dezelfde wijze zou ik de inspanningen op het terrein van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid vanuit de Europese Commissie gericht willen zien op de creatie van één Europese arbeidsmarkt. Er zijn nog steeds veel te veel belemmeringen voor de arbeidsmigratie van Europese werknemers binnen de EU. De auteurs halen terecht in dit verband het voorbeeld aan van de Amerikaanse arbeidsmarkt. Daar is arbeidsmigratie veel hoger dan binnen Europa, terwijl tussen Amerikaanse staten de arbeidsmarkten en sociale zekerheidsverschillen vrij groot zijn. Het doel van het Europese beleid zou moeten zijn: het wegwerken van migratiebelemmeringen voor Europese burgers. De creatie van een Europese arbeidsmarkt is een kerndoelstelling van de EU, maar na bijna een halve eeuw is daar nog niet echt veel van verwezenlijkt. Het wegnemen van belemmering voor migratie is veel meer complementair met het Europese monetaire, fiscale en budgettaire beleid dan het homogeniseren en standaardiseren van de arbeidsmarkten van de lidstaten.

## ARBEIDSMARKT- EN SOCIAAL BELEID IN EUROPA; TUSSEN COÖRDINATIE EN CONCURRENTIE

*Commentaar door W.A.F.G. Vermeend*

*Vermeend is hoogleraar Europees Fiscaal Recht en Fiscale Economie van de Universiteit Maastricht en oud-minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2000-2002).*

Den Butter en Hazeu snijden in hun artikel twee gerelateerde thema's aan. Het eerste thema gaat over de consequenties die getrokken moeten worden bij het arbeidsmarkt- en sociaal beleid van de nationale overheden door het wegvallen van monetaire beleidsinstrumenten en het verminderen van het aantal vrijheidsgraden in het budgettaire en fiscale beleid voor de lidstaten van de EU. De vraag daarbij is al lang niet meer of dit tot beleidsaanpassingen moet leiden, maar welke veranderingen dat zouden moeten zijn. Het tweede thema is vervolgens de vraag of bij deze aanpassing van het arbeidsmarkt- en sociaal beleid ook voordelen kunnen worden behaald door coördinatie op Europees niveau.

### ***De noodzaak tot een grotere beleidseffectiviteit***

Waar Den Butter en Hazeu het afnemende beleidsinstrumentarium voor nationale overheden door het in werking treden van de EMU als belangrijkste reden zien om tot een effectiever arbeidsmarktbeleid te komen, is er een bredere noodzaak daartoe. Toenemende internationalisering van economieën, het proces van informatisering en technologische ontwikkelingen, en de emancipatie van consumenten en werknemers, nopen stuk voor stuk tot vergroting van het aanpassings- en vernieuwingsvermogen van het bedrijfsleven. Dit geldt eens te meer wanneer er serieus wordt gewerkt aan de Europese ambitie om de meest dynamische kenniseconomie ter wereld te worden, waarbij Nederland zich ook nog eens heeft uitgesproken om binnen de EU tot de koplopers te willen behoren. Tel daarbij op dat deze ontwikkelingen en ambities moeten plaatsvinden met de handicap van een vergrijzende beroepsbevolking en het wordt duidelijk dat het vergroten van de beleidseffectiviteit op een breed terrein noodzakelijk is. Doel daarvan is dat de economie groeipotentieel behoudt, de vereiste structuur heeft om conjunctuurschokken zo goed mogelijk te absorberen, en daarnaast beschikt over de slagkracht om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen.

Een goed functionerende arbeidsmarkt vormt de kern van die uitdagingen. Dat is overigens ook erkend tijdens de Europese Raad van Lissabon. Ik zie daarbij drie

belangrijke uitdagingen. Allereerst is het zaak dat de arbeidsmarkt zijn allocatieve functie beter kan gaan uitoefenen. Dat betekent een beleid waarin de lonen zich op verantwoorde wijze ontwikkelen. De vormgeving van arbeidsvoorwaarden zou moeten resulteren in een gedifferentieerde loonontwikkeling die nauwer aansluit op de economische conjunctuur. Dit kan bij voorbeeld door meer te werken met flexibele beloningsvormen. In de tweede plaats betekent dat het vergroten van het effectieve arbeidsaanbod, met een maximale inschakeling van uitkeringsgerechtigden, ouderen, allochtonen en vrouwen. Belangrijk onderdeel daarvan zou het bestrijden van de armoedeval moeten zijn. Ten derde is het investeren in de kwaliteit van het menselijk kapitaal bepalend voor de mate waarin ambities op het terrein van economische groei en werkgelegenheid kunnen worden gerealiseerd. Het innoverende vermogen van een economie wordt immers bepaald door het innoverende vermogen van mensen. En dus moet het beleid ook gericht zijn op het zo effectief mogelijk ontwikkelen van menselijk kapitaal. Bij het ontwikkelen van de talenten van mensen zijn onderwijs en scholing essentieel. Daarbij gaat het om het verwerven, op peil houden en waar mogelijk vernieuwen van kennis en vaardigheden. Bij het ontwikkelen van een hoogwaardige kennis- en opleidingsinfrastructuur zijn er naar mijn mening op Europees niveau evidente schaalvoordelen te bereiken.

Den Butter en Hazeu constateren dat de arbeidsmobiliteit binnen Nederland en de EU niet erg groot is, zeker in vergelijking met de Verenigde Staten. Dit is al lang een bekend gegeven, wat onverminderd een prominente plek op de Europese beleidsagenda verdient. Toch zijn er wel al wat lichtpuntjes, gegeven bijvoorbeeld de toenemende mobiliteit in de Nederlandse grensregio's. Ook zien we een toenemende mobiliteit onder hoogopgeleiden. Er ontwikkelt zich zelfs een internationale markt voor toptalent, waarbij diverse landen concurreren om schaars personeel. Een aantrekkelijk vestigings- en werkklimaat met zo laagdrempelig mogelijke vestigingsprocedures wordt daarom steeds belangrijker om hoogopgeleid personeel te behouden en aan te trekken, en zo het groeipotentieel van de economie te waarborgen.

### ***Beleidscoördinatie in EU-verband***

Den Butter en Hazeu zien vooral voordelen van coördinatie op Europees niveau:

- in het geval van een structurele (symmetrische) schok ten opzichte van de buiten-Europese handelspartners om te komen tot loonmatiging;
- in het geval van asymmetrische schokken binnen de EU op het terrein van de sociale zekerheid.

Wat verder opvalt is dat de auteurs risico's van beleidsconcurrentie op het terrein van loonmatiging en de sociale zekerheid schetsen. Om met dit laatste punt te beginnen, is het een misverstand om te stellen dat concurrentie alleen maar tot

minder voorzieningen en lagere uitgaven zou leiden. Beleidsconcurrentie gaat niet alleen over de omvang van uitgaven en belastingen in lidstaten, maar vooral ook over de kwaliteit van voorzieningen die daarbij worden geboden. In dat opzicht hoeft een geavanceerd stelsel van sociale zekerheid niet bij uitstek een concurrentienadeel op te leveren. Als daarbij een kwalitatief hoogwaardig arbeidsmarktbeleid een goed opgeleide beroepsbevolking oplevert, waarbij onnodige arbeidsuitval zoveel mogelijk wordt voorkomen en het reïntegratiebeleid leidt tot snelle, effectieve en duurzame plaatsing van werkzoekenden, dan weten werknemers zich op optimale wijze beschermd tegen inkomensrisico's en kunnen bedrijven uitgaan van een hoogwaardig aanbod van werknemers. Coördinatie gemotiveerd vanuit de behoefte om een denkbeeldige *race to the bottom* af te wenden, neemt alleen maar de noodzakelijke druk bij de lidstaten weg om zelf tot een effectievere vormgeving van het arbeidsmarktbeleid te komen. In het verlengde daarvan verwacht ik geen grote welvaartsvoordelen van Europese coördinatie op het terrein van de loonontwikkeling. Den Butter en Hazeu stellen zelf ook dat er vooral ruimte moet zijn voor loondifferentiatie tussen sectoren en regio's; alleen in geval van een EU-brede structurele schok zou coördinatie geboden kunnen zijn. De vraag is daarbij wel of dergelijke schokken veel zullen voorkomen en we deze als zodanig ook kunnen identificeren en vervolgens ook snel genoeg kunnen pareren. Zelfs als een dergelijke EU-brede schok zich voordoet, kan nog steeds een per lidstaat gedifferentieerde aanpak effectiever zijn of kan het monetaire beleidsinstrumentarium meer soelaas bieden. De afgelopen jaren hebben getoond dat bij een uniform monetair beleid de economische groeiverschillen binnen de EU gepaard gaan met een gedifferentieerde loonontwikkeling. EU-brede looncoördinatie vermindert de flexibiliteit om regionale of sectorspecifieke schokken op te vangen; het ligt theoretisch meer voor de hand om de loonvorming te laten plaatsvinden op het laagste niveau waar specifieke schokken kunnen optreden.

Tegelijkertijd kan wel de vraag gesteld worden of het inleveren van het monetaire beleidsinstrumentarium en een deel van het budgettaire en fiscale instrumentarium niet noopt tot het invoeren van vereveningssysteem tussen lidstaten om asymmetrische schokken binnen de EU op te vangen. Den Butter en Hazeu zien in ieder geval mogelijke welvaartsvoordelen van Europese coördinatie bij vormen van risicospreiding en inkomensherverdeling op het gebied van de sociale zekerheid. Zij benadrukken dat dit nog wel de nodige verdere afstemming van beleid vergt en vooral ook het nakomen van overeengekomen beleidsverplichtingen, mede om *free rider*-gedrag te verhinderen. De recente ervaringen met het stabiliteitspact stemmen mij niet al te optimistisch over de discipline die daarbij door de lidstaten zal worden getoond. Niettemin is coördinatie op het terrein van

de sociale zekerheid naar mijn mening wel degelijk urgent, waar het gaat om het vergroten van de arbeidsmobiliteit.

**Conclusie**

Gegeven de uitdagingen voor de toekomst verdient het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt en het investeren in menselijk kapitaal prioriteit. Dat zijn en blijven wat mij betreft vooral nationale aangelegenheden. Naar mijn mening zou Europese beleidscoördinatie zich vooral moeten richten op het wegnemen van belemmeringen voor internationale mobiliteit en het ontwikkelen van een hoogwaardige Europese structuur voor kennis en opleiding.

## 6 STAAT EN NATIE IN EEN MIGRERENDE WERELD

*D.W.J. Broeders en P.L. Meurs*

*Broeders is wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Meurs is raadslid van de WRR en tevens hoogleraar Management Instellingen Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

### 6.1 INLEIDING

De natiestaat bestaat bij de gratie van grenzen. De staat heeft geografische grenzen, bij voorkeur internationaal onomstreden, waarbinnen het soevereine gezag van de staat geldt. De staat heeft ook 'verbeelde' grenzen. Juridisch, maar ook in de geest van degenen die er deel van uitmaken, is de natie tot op zekere hoogte begrensd. De nationale gemeenschap is afgebakend van andere volken en aan het lidmaatschap van de natiestaat zijn exclusieve rechten en plichten verbonden. In democratische staten vinden deze rechten hun summum in de politieke rechten waarmee de burgers de te varen koers van de natiestaat kunnen beïnvloeden. Aldus geven zij zelf mede vorm aan de natiestaat.

Internationale migratie bestaat bij de gratie van het overschrijden van grenzen. Uitgenodigd of spontaan, legaal of illegaal, tijdelijk of permanent, op zoek naar arbeid of bescherming; alle migranten steken een staatsgrens over en worden zo een vraagstuk voor de staat en de natie. Welke migranten laat de staat toe? Permanent of tijdelijk? Welke rechten krijgt een vreemdeling? Wanneer kan een vreemdeling naturaliseren en aan welke eisen moet hij dan voldoen? Wat is de ruimte van de nationale staat om migranten te weigeren gezien de eisen van het nationale en internationale recht? Immigratie raakt de natiestaat dus in de kern van zijn wezen: de toegang tot het nationale grondgebied en de toegang tot de 'verbeelde' gemeenschap van de natie.

Deze bijdrage gaat in op de verhouding tussen de natiestaat en internationale immigratie in de naoorlogse periode. De centrale vraag is in hoeverre de internationale immigratie de vitaliteit van de natiestaat ondergraaft. Allereerst wordt kort ingegaan op het concept van de natiestaat en het theoretische debat over immigratie en de staat in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Vervolgens gaan we dieper in op een drietal ontwikkelingen die licht kunnen werpen op de vraag van de vitaliteit van de natiestaat: de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid,

de ‘de-nationalisering’ van de immigratiecontrole en het belang van transnationale gemeenschappen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

## 6.2 DE NATIESTAAT

Staten, in verschillende verschijningsvormen, gaan al geruime tijd mee in de Europese geschiedenis. Toch is de natiestaat een relatief jong begrip, dat zijn oorsprong aan het einde van de achttiende eeuw vindt en in de negentiende eeuw echt tot bloei komt (Labrie 1997). In een natiestaat vallen de grenzen van de staat samen met die van de natie. Dit lijkt op het eerste gezicht nogal een evidentie, maar er zijn slechts weinig landen die deze *tight fit* kunnen claimen. Niet voor niets wordt in de geschiedenis van de natiestaat vaak gebruik gemaakt van het werkwoord *nation-state building*; een natiestaat is zelden een gegeven en vereist hard werken. Er zijn naties die het zonder staat moeten stellen, zoals die van de Koerden, die verspreid over meerdere staten leven. Er zijn ook staten die verschillende naties in zich herbergen. Met name het proces van kolonisatie en dekolonisatie heeft veel ‘multinationale’ staten op de kaart gezet, niet zelden met desastreuze gevolgen. In Europa is de natiestaat wel dominant geworden; de grote multinationale staten van het verleden, zoals het Ottomaanse rijk en de Oostenrijk-Hongaarse dubbelmonarchie, gingen aan het begin van de twintigste eeuw ten onder. Meer recent liet het uiteenvallen van Joegoslavië zien dat nationalisme een multinationaal staatsverband tot op de grond toe af kan breken.

Een staat en een natie laten zich dus niet zomaar bij elkaar voegen en vooral houden, zoals de geschiedenis van Joegoslavië laat zien. Een natie laat zich echter moeilijker in een definitie vastleggen dan de staat. Een staat kan worden omschreven als een soevereine politieke eenheid in het wereldsysteem. Soevereiniteit is het wezenskenmerk van de staat. Wat onder een natie wordt verstaan is daarentegen moeilijker vast te leggen. Een van de toonaangevende wetenschappers op het gebied van het nationalisme, Hugh Seton-Watson, kwam in zijn magnum opus zelfs tot de verzuchting: “Thus I am driven to the conclusion that no ‘scientific definition’ of the nation can be devised; yet the phenomenon has existed and it exists” (geciteerd in Anderson 1991:3).

De natie is in de literatuur sterk verbonden met het fenomeen nationalisme en aangezien etnisch nationalisme in de recente geschiedenis veelal de boventoon voert, wordt de natie vaak vereenzelvigd met één specifieke etnische groep. Hoewel veel stabiele natiestaten geheel of in grote mate etnisch homogeen zijn, bestaan er ook natiestaten die niet aan dat profiel voldoen. Klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten hebben hun natie juist vanwege de immigratie-



geschiedenis op een andere leest moeten schoeien. Hier is de natie veel explicieter gebouwd op wat Anderson (1991) een *imagined political community* noemt. Dit is een gemeenschap waarvan de leden elkaar niet persoonlijk kennen maar waarin de natie slechts bestaat in het geloof dat zij bestaat (zie ook Labrie 1997). Hoewel de Verenigde Staten geen etnische natie vormen, valt er weinig in te brengen tegen de Amerikaanse claim '*one nation under God*' te zijn. Overigens is een etnische natie uiteraard ook een *imagined community*. In een etnische natie kennen immers ook niet alle leden elkaar, hoogstens is de onderlinge herkenning eenvoudiger.

### 6.3 DE NATIESTAAT: LIJDEND VOORWERP IN EEN MIGRERENDE WERELD?

Een natiestaat valt dus minimaal in twee delen uiteen: enerzijds de staat en anderzijds de natie. Immigratie raakt de natiestaat ook op deze twee onderscheiden vlakken, hetgeen een heftig wetenschappelijk debat over de natiestaat in de naoorlogse migrerende wereld tot gevolg heeft gehad. In de literatuur over internationale migratie wordt gesproken over de 'crisis in de migratiecontrole' (Cornelius, Martin and Hollifield 1994). Deze crisis is het gevolg van een (waargenomen) onvermogen van de staat om de aantallen migranten terug te dringen in weerwil van het feit dat het beleid zich daar expliciet op richt. Achterliggende veronderstelling hierbij is dat de ontwikkeling van het internationale recht (als een bijzondere vorm van 'globalisering') individuele migranten rechten verschaft ten opzichte van de staat die ze probeert te weren. Hierdoor wordt de staat beperkt in het beleid dat hij kan voeren en ondergraaft het internationale recht de soevereiniteit van de staat. In de woorden van Sassen (1999: 64): "Immigranten en vluchtelingen maken de spanning zichtbaar tussen het beschermen van de mensenrechten en het beschermen van de soevereiniteit van de staat". Het vraagstuk van de immigratie en het toelatingsbeleid betreft dus vooral het 'staatsdeel' van de natiestaat.

Grootschalige migratie stelt ook de natie voor een aantal bijzondere vragen. Door de arbeidsmigratie van de jaren vijftig en zestig - die niet zo tijdelijk bleek als verwacht - en door gezinshereniging, gezinsvorming en asielmigratie ontstonden omvangrijke populaties migranten. Het merendeel van hen is geen (staats)burger van het land van vestiging. In zekere zin staan deze groepen buiten de natie. Vanuit het perspectief van immigratie valt de natie echter ook weer in twee delen uiteen. In de eerste plaats in een formeel-juridische component, die tot uiting komt in staatsburgerschap of nationaliteit, en in de tweede plaats in een meer

impliciete en culturele component die omschreven kan worden als nationale identiteit (Broeders 2001).

Het staatsburgerschap bepaalt de rechten en plichten van de leden en is daarmee ook een belangrijk mechanisme van in- en uitsluiting van buitenstaanders. Zeker in de uitgebreide West-Europese verzorgingsstaten is toegang tot de daaraan verbonden rechten een belangrijke en kostbare aangelegenheid. "In a world of limited resources, the internal and external dimensions of citizenship are interdependent: because rights are costly, they cannot be for everybody" (Joppke 1999: 6). Het is echter opvallend dat migranten in Europa, ondanks het feit dat ze vaak geen staatsburger zijn, veel sociale rechten hebben verworven. Hammar (1990) noemt deze groep dan ook *denizens*, waarbij *denizenship* een status is die tussen de vreemdelingenstatus en het staatsburgerschap zweeft. Ook op dit punt zien sommige auteurs een beslissende invloed van internationalisering en de invloed van het internationaal mensenrechtenregime in het bijzonder. Soysal (1994) stelt dat de ontwikkeling van het naoorlogse internationale mensenrechtenregime het verkrijgen van rechten in toenemende mate heeft losgekoppeld van het nationale staatsburgerschap. Auteurs als Joppke (1999) bestrijden deze bovennationale verklaring en wijzen op de rol van de nationale rechter, die de rechten van migranten in bescherming heeft genomen ten opzichte van de staat. Joppke noemt dit het mechanisme van de *self limited sovereignty*, hetgeen inhoudt dat wanneer immigranten eenmaal toegelaten zijn de rechter van mening is dat ze de bescherming van de wet genieten. Op deze manier beperkt de staat zichzelf in de mogelijkheid zich van migranten te ontdoen.

Toch is de aanwezigheid van deze *denizens* vanuit het perspectief van de natie-staat een gegeven dat de aandacht van de staat vraagt. Praktisch gezien gaan de groep 'ingezetenen' en de 'politieke' natie steeds verder uit elkaar lopen, waardoor de aanwezigheid van migranten zowel een vraagstuk van in- en uitsluiting als van de politieke legitimiteit wordt. Maar ook in de culturele betekenis van de natie, de nationale identiteit, heeft de aanwezigheid van een grote groep vreemdelingen een effect. De bepaling en het besef van een nationale culturele identiteit is van grote invloed op de mate van openheid van een staat voor buitenlanders. Het Franse ideaal van de 'ene en ondeelbare' natie, met de bijbehorende traditie van assimilatie, laat wellicht minder ruimte voor een ontkoppeling tussen nationaliteit en burgerschap dan bijvoorbeeld de door verzuiling geïnspireerde Nederlandse traditie (Broeders 2001). Maar ook in Nederland komt het debat over identiteit, integratie en burgerschap steeds vaker terug op vragen van loyaliteit, keuzes en 'kleur bekennen'. Het Nederlandse publiek en de politiek voelen zich vaak onbehaaglijk bij het feit dat veel migranten niet ondubbelzinnig kiezen voor Nederland in al zijn facetten. Immigratie raakt de natie, zowel de politieke

gemeenschap van staatsburgers als de culturele identiteitsgemeenschap, dus met name op het vlak van de integratie.

#### 6.4 VREEMDELINGENBELEID: GRIP OP MIGRATIE?

“Economische globalisering leidt tot een denationalisering van de nationale economie; immigratie daarentegen leidt tot een nieuwe nationalisering van de politiek”, aldus Sassen (1999: 64). Iets specifieker gesteld gaat het om de periode ingeluid door de oliecrisis, recessie en deïndustrialisatie, waarin vrijwel alle Europese regeringen de controle over immigratiestromen teruggeisten. De werving van gastarbeiders was in de voorafgaande jaren een eigen leven gaan leiden en de staat moest het initiatief zien te herwinnen op de werving door bedrijven en de spontane migratie van gastarbeiders op toeristenvisa (WRR 2001; Broeders 2001). Na de afkondiging van een immigratiestop in 1973 begon de vorm van de migratie naar Nederland echter langzaam te veranderen. Arbeidsmigratie werd vervangen door gezinshereniging en gaandeweg de jaren tachtig nam de asielmigratie steeds sterker in belang toe. In de jaren negentig werden gezinsvormende migranten een grotere groep en werd het debat over illegale migratie in de politiek steeds gevoeliger. Vanaf de jaren zeventig heeft de overheid ingezet op een beleid dat immigratiestromen onder controle moet krijgen en ongewenste migranten aan de grens moet weren. Vanaf diezelfde jaren zeventig bestaat echter het beeld dat de overheid daar onvoldoende toe in staat is. Het beleid is derhalve in de loop der jaren steeds strenger geworden.

Om de toegang tot Nederland te beperken en de grip op immigratie te verstevigen heeft de overheid een veelheid aan instrumenten ingezet. We bespreken hier twee ontwikkelingen en bekijken tevens het effect daarvan op de natiestaat. De eerste ontwikkeling zou men het ‘verdeel en heers’-element van de immigratiepolitiek kunnen noemen. In toenemende mate worden immigranten onderverdeeld in kleinere subgroepen die onder verschillende juridische regimes vallen met als doel de grip op ‘de’ immigratiestroom te vergroten. De tweede ontwikkeling zou men in navolging van Guiraudon (2001) de denationalisering van de immigratiecontrole kunnen noemen (zie de volgende paragraaf).

Om de toegang tot Nederland te beperken, is de overheid zich er steeds meer op toe gaan leggen onderscheid te maken tussen verschillende groepen immigranten. Arbeidsmigratie werd door de wervingstop beëindigd, waardoor de toestroom van laagopgeleide arbeiders uit landen als Marokko en Turkije langzaam ophield. Tegelijkertijd is er sprake van een toenemende internationale arbeidsmobiliteit van hoogopgeleide migranten in vakgebieden als wetenschappelijk onderzoek,

R&D, internationale organisaties en het internationale bedrijfsleven, met name de multinationals. Voor deze sectoren geldt dat er sprake is van een internationale arbeidsmarkt, waarop ook Nederlandse werknemers zich begeven (Van Dalen en Broeders 2002). Wanneer men ook nog eens bedenkt dat de EU-migratie naar Nederland voor een groot deel bestaat uit mensen die hier komen werken, valt arbeidsmigratie al in drie delen uiteen. Overigens is de Nederlandse overheid hierin weinig consistent. De afgelopen jaren ontstond behalve een economische bloei ook een (omvangrijke en nauwelijks bekend gemaakte) groei van het aantal buitenlandse werknemers dat via de Wet Arbeid Vreemdelingen het land in kwam (WRR 2001).

Een categorie waarbij een verscherping van het beleid hand in hand ging met het maken van nieuwe onderscheiden is de categorie van de vluchtelingen. Voorafgaand aan de snelle groei van de aantallen vluchtelingen waren er wat de Nederlandse overheid betreft twee soorten asielzoekers, te weten uitgenodigde vluchtelingen (die van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, de UNHCR, al een status hadden gekregen) en spontane asielzoekers. In beide gevallen ging het echter om vluchtelingen in de zin van het VN-verdrag. Vanaf het midden van de jaren tachtig lopen echter zowel de aantallen asielzoekers als het aantal statussen op. Naast de A-status van de verdragsvluchteling, kwam er een B-status voor asielgerechtigden, een vergunning tot verblijf zonder beperkingen (C-status) en een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Het doel van deze wildgroei aan statussen was zoveel mogelijk asielzoekers buiten de status van VN-vluchteling te houden, waardoor er gevarieerd kon worden met de verblijfsgrond en de daaraan toegekende rechten voor het verblijf.

De statussen en toekenningsgronden hebben daarna nog de nodige veranderingen doorgemaakt. Met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 is er strikt genomen nog maar één, zogenaamde volgtijdelijke, status maar zijn er nog steeds verschillende gronden waarop die status toegewezen wordt. Het idee dat met dergelijke onderverdelingen de grip op immigratie verbeterd kan worden, is blijven bestaan. Het steeds weer verder verfijnen van het onderscheid tussen verschillende asielzoekers heeft verder ook het beeld van het verschil tussen de 'echte' en de 'economische' vluchteling op scherp gezet.

Al deze onderscheiden, waardoor het kaf van het koren gescheiden moest worden, hebben bijgedragen aan het beeld van de immigratie in Nederland. In de publieke opinie loopt er een waterscheiding door de grote groep immigranten heen. Immigratie bestaat dan uit een categorie 'problematisch', die door de overheid zoveel mogelijk beperkt moet worden, en uit een categorie die als 'niet-problematisch' wordt gezien. De eerste categorie bestaat hoofdzakelijk uit asielmigranten, gastarbeiders, 'koloniale' migranten, gezinsherenigers en gezinsvormers.

Deze categorie wordt veelal gelijkgesteld met de problemen van het integratiebeleid. De tweede categorie - en veruit de grootste groep - bestaat hoofdzakelijk uit terugkerende Nederlanders, hoog opgeleide arbeidsmigranten en EU-burgers die in de regel geruisloos in de Nederlandse samenleving opgaan (WRR 2001).

De kreet dat ongewenste migranten geweerd moeten worden, heeft uiteraard ook zijn weerslag op het beeld van migranten en hun integratie. Illustratief is wellicht dat uit een opinieonderzoek bleek dat meer dan veertig procent van de Nederlanders het aantal asielaanvragen veel hoger inschat dan de werkelijke aantallen en bijna twintig procent denkt dat Nederland verblijfsvergunningen toekent aan mensen die vluchten vanwege een gebrek aan geld of werk (Volkskrant 2002). Het uiteenrafelen van immigratie in een verdeling in verschillende groepen, en de identificatie van een deel van de migranten met integratieproblemen, draagt weinig bij aan de opname van migranten in de *imagined community* van de Nederlandse natie. De pogingen van de staat om controle op immigratie te krijgen, hebben als schaduwzijde dat ze de opname van immigranten in de Nederlandse natie hinderen.

## 6.5 DENATIONALISERING VAN IMMIGRATIECONTROLE

Onder de noemer *de-nationalizing control* bracht de Franse onderzoekster Guiraudon (2001) een interessant punt naar voren in het debat over de soevereiniteit van de staat en de controle op immigratie. Zij stelde dat de controle op en regulering van immigratie steeds minder op het niveau van de nationale staat tot stand komt. De bevoegdheden op dit gebied verplaatsen zich steeds meer naar andere niveaus. Het gaat daarbij om verschuivingen *upwards*, *downwards* en *outwards*, waarbij bevoegdheden worden overgedragen aan respectievelijk het supranationale (vaak Europese) niveau, het lokale niveau, en private actoren buiten de overheid (Guiraudon 2001; zie ook Minderhoud 2002). Ook in Nederland zijn deze verschuivingen aan de orde.

Steeds meer (beperkende) immigratiemaatregelen hebben hun oorsprong in Europese gremia. De Europese samenwerking op het gebied van immigratie, asiel, grensbeleid en de strijd tegen illegale immigratie, die tot op heden tot stand is gekomen, is echter in hoge mate onvoltooid en onevenwichtig samengesteld (Broeders 2002). Het gebrek aan evenwicht is terug te voeren op het feit dat de EU-lidstaten het wel over tal van beperkende en immigratiewerende maatregelen eens zijn geworden, maar dat meer substantiële onderdelen van een Europees asielbeleid, zoals één uniforme asielstatus en minimumnormen voor de opvang van asielzoekers, tot op heden een te hoge horde zijn gebleken. Daarmee is het

Europese bouwwerk ook op dit terrein dus nog in hoge mate onvoltooid. Om grip op immigratiestromen te krijgen hebben de lidstaten van de EU de afgelopen decennia een waaier aan organisaties en overeenkomsten (zowel binnen als buiten de EU) in het leven geroepen. De Trevi-groep, de Schengen-overeenkomsten, de Dublin-conventie en het grens- en asielbeleid dat sinds het Verdrag van Maastricht binnen de kaders van het EU-verdrag tot stand is gekomen, zijn de bekendste vormen van de pogingen immigratiecontrole op het niveau van de EU gestalte te geven.

Dat de Europese agenda soms een uitweg kan betekenen voor de nationale politieke behoefte de controle te verstevigen blijkt bijvoorbeeld uit de Duitse grondwetswijziging van 1993. In Duitsland woedde al jaren een fel politiek debat over artikel 16 van het Duitse *Grundgesetz* dat - uniek in de wereld - asielzoekers een zeker recht op asiel gaf. In de meeste landen kent de staat zichzelf een recht toe om asiel te verlenen, in Duitsland stelde de grondwet letterlijk: "Politisch verfolgte genießen Asylrecht" (Joppke 1999). De grondwet die na de oorlog als een soort van afrekening met het recente verleden tot stand was gekomen, was voor delen van het Duitse politieke spectrum nagenoeg heilig maar stond een verscherping van het asielbeleid danig in de weg. Artikel 16 was ronduit een beperking van de Duitse soevereiniteit. De staat was niet vrij om een asielzoeker aan de grens te weren en de toegang te ontzeggen tot zijn territorium en tot het voeren van juridische procedures tot aan het constitutioneel hof toe. Op de absolute piek van de toestroom van asielzoekers in 1992 nam Duitsland ongeveer tachtig procent van alle asielverzoeken in de EU voor zijn rekening en bereikte het debat over verscherping van de asielwetgeving ook zijn hoogtepunt. Uiteindelijk waren het de Europese harmonisatie en de Duitse participatie in Schengen en Dublin die de breekijzers vormden voor een amendement op artikel 16. Dit stelde Duitsland in staat stelde asielzoekers uit 'veilige derde landen' en 'veilige landen van herkomst' aan de grens te weigeren (Joppke 1999; Monar 2001). Het 'supranationale' Europa bleek ironisch genoeg de formule voor een steviger controle op immigratiestromen over nationale grenzen.

Ook private actoren als luchtvaartmaatschappijen en andere vervoerders, werkgevers, en in sommige landen individuele burgers, zijn meestal op straffe van sancties bij het immigratiebeleid betrokken geraakt. Het interessante aan deze ontwikkeling is dat, hoewel de nationale staat strikt genomen inboet op de soevereine taak van de regulering van de toegang tot zijn grondgebied, de controle op immigratiestromen desondanks toeneemt. Immigratiecontrole als overheids-taak wordt uitgeruild tegen een private maar grotere controle op immigratie. De zogenaamde *carrier sanctions* zijn hier een goed voorbeeld van. Vervoerders, zoals lucht- en scheepvaartmaatschappijen, zijn in de afgelopen jaren in toe-

nemende mate verantwoordelijk gesteld voor de passagiers die ze vervoeren. Indien zij mensen vervoeren die niet over de juiste papieren beschikken, worden ze door de staat beboet en verplicht de betreffende persoon terug te vervoeren. Zo worden private ondernemingen de facto betrokken bij een deel van het overheidsbeleid (douane) en krijgen zij een rol als 'hulpscheriff' toebedeeld (Guiraudon 2001: 40).

Een ander voorbeeld waarbij soevereiniteit bijna letterlijk tegen controle wordt uitgeruild, is het beleid om zogenaamde 'transnationale plaatsen' in te stellen op internationale verkeersknooppunten. Om te voorkomen dat immigranten toegang krijgen tot nationaal grondgebied, en op basis daarvan zekere rechten kunnen claimen, zijn op luchthavens en soms ook op grote treinstations zogenaamde transnationale plaatsen ingesteld. Dit zijn een soort juridische *no-man's lands* die min of meer buiten de staat staan en waar dus weinig tot geen rechten geclaimd kunnen worden. Zowel het 'uitbesteden' van beleid aan private actoren als innovaties, zoals het instellen van transnationale plaatsen, kunnen volgens Guiraudon (2001: 47) ook geïnterpreteerd worden als een manier om het beleid buiten de blik en invloedssfeer van de nationale rechter te plaatsen. Op die manier zou de staat zich dus ontworstelen aan wat Joppke (1999) *self-limited sovereignty* heeft genoemd.

De nationale staat leunt ook steeds vaker op het lokale bestuur bij de uitvoering van delen van het vreemdelingenbeleid. Belangrijke vormen van deze uitbesteding 'naar beneden' zijn bijvoorbeeld de Koppelingswet, in het kader van de strijd tegen illegaal verblijf, en de nieuwe Vreemdelingenwet, met name waar het gaat om het uitzettingsbeleid. Dit beleid bestaat eruit dat niet de nationale overheid de opsporing en uitzetting van illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers ter hand neemt, maar dat illegaal verblijf op lokaal niveau onmogelijk wordt gemaakt door middel van (juridische) uitsluiting van illegalen (Rusinovic et al. 2002). Het beleid richt zich op de ontmoediging van illegaal verblijf en moet worden uitgevoerd door de lokale overheid en semi-private organisaties als ziekenhuizen en woningcorporaties, die niet altijd dezelfde belangen hebben als de nationale overheid. Artsen en ziekenhuizen handelen volgens een eigen medische ethiek en gemeenten moeten hun verantwoordelijkheid voor openbare orde, veiligheid en volksgezondheid afwegen tegen een toename van het aantal illegalen op straat wanneer de uitsluiting succesvol is. De regering rekent overigens ook op deze medische ethiek. Volgens de Koppelingswet mogen illegalen geen aanspraak maken op de Ziekenfondswet, maar om spoedeisende medische hulp toch mogelijk te maken, is hiervoor een koppelingsfonds ingesteld. In aanvulling op dit fonds gaat de regering ervan uit, zo schrijft zij aan de Tweede Kamer, dat "De

medische ethiek garant zal staan voor de feitelijke toegang tot de zorg, ongeacht of hier een financiële vergoeding tegenover staat” (Meurs 1997).

Tegen de wensen van de nationale overheid in, ontwikkelen gemeente en lokale instellingen toch vaak een minimaal vangnet voor illegalen en uitgeprocedeerde asielzoekers, maar de opvangcapaciteit is (bewust) beperkt (Rusinovic et al. 2002). De spanning die het ‘uitsluitingsbeleid’ op het lokale niveau met name onder migrantengemeenschappen kan veroorzaken, verzaart het proces van de integratie dat grotendeels een lokale aangelegenheid is. Soms komt de overheid echter voor grote verrassingen te staan in het spanningsveld rondom integratie en uitsluiting, zoals bleek in Amsterdam ten tijde van de Gumüs-affaire. Zowel binnen als buiten de hoofdstad werd in 1997 luid, maar vergeefs geprotesteerd tegen de uitzetting van de (illegale) Turkse kleermaker Gümüs en zijn familie, die net buiten de regels voor de regularisering van witte illegalen vielen. Om in de terminologie van deze bijdrage te blijven: soms lijkt de natie meer geneigd tot insluiting en stelt zij zich teweer tegen de doelstelling van de staat om scherpe lijnen te trekken tussen legaal en illegaal.

## 6.6 TRANSNATIONALE BANDEN IN NEDERLAND

De vormgeving van de natie en de staat wordt niet alleen beïnvloed door het migratieproces en het gevoerde beleid maar ook door de feitelijke en ervaren binding van migranten met het land van herkomst en het land van vestiging. Van oudsher bestaat het idee dat migranten een eenmalig en definitief besluit nemen om – al dan niet gedwongen - voorgoed te vertrekken uit het ‘oude’ land en zich definitief in een ‘nieuw’ land te vestigen. Uit historisch onderzoek blijkt echter dat migratiebewegingen niet zo eenvoudig te interpreteren en ook niet rechtlijnig zijn (Lucassen en Penninx 1995). Niet alle schepen worden verbrand en het contact met het land van herkomst wordt zeker in ere gehouden. De migratiepatronen van de laatste decennia zijn door de mogelijkheden van transport en communicatie, en het grotere gemak waarmee afstanden kunnen worden overbrugd, overigens wel veel gevarieerder en diffuser dan vroeger. In het kader van deze bijdrage zijn drie trends van bijzonder belang.

De huidige migrantenpopulatie is vlottender dan vroeger en dat betekent dat er pendelbewegingen ontstaan tussen het ene en het andere land. Soms is het interval daartussen groot en soms is het heel klein, zoals in het geval van seizoenarbeid. Een tweede trend is het ontstaan van transnationale gemeenschappen. Inmiddels is er in de migratieliteratuur veel aandacht voor dit verschijnsel en worden er verschillende omschrijvingen gehanteerd (Portes 1997;



Snel en Engbersen 2002). Al deze omschrijvingen hebben gemeen dat het gaat om mensen die meerdere loyaliteiten hebben en deel uitmaken van gemeenschappen die los van staats- en natiegrenzen worden gevormd. Deze transnationale gemeenschappen kunnen ontstaan op de as van het herkomstland en het land van vestiging, of op de as van de etnische of religieuze achtergrond, in verschillende Europese vestigingslanden. Snel en Engbersen (2002) geven, naar ons oordeel terecht, aan dat niet alle migranten nu opeens 'transmigranten' zijn geworden. De laatste categorie betreft een bepaalde groep die intensieve grensoverschrijdende activiteiten uitvoert; deze groep reist frequent heen en weer. De derde trend is die van culturele en etnische segregatie op het lokale niveau. Soms is sprake van segregatie als gevolg van een gebrek aan (financiële) bewegingsruimte op de woningmarkt en soms is segregatie een eigen keuze. Migrantengroepen hebben in fysieke zin gekozen voor het land van vestiging maar maken slechts in beperkte mate deel uit van de samenleving. De culturele en sociale bindingen met het land van herkomst zijn van groot belang en worden in stand gehouden onder meer door processen van gezinsvorming en gezinshereniging. Deze verschillende trends hangen deels samen en kunnen ook overlap vertonen. We kennen in Nederland etnische groepen die in relatieve segregatie wonen en leven en met grote regelmaat naar het land van herkomst gaan. De Ghanese gemeenschap in de Bijlmermeer is hier een goed voorbeeld van.

De vraag is nu wat de invloed van deze ontwikkelingen is op de natiestaat. Het is niet gemakkelijk daar een duidelijk antwoord op te geven, aangezien de mate van binding en loyaliteit niet in getallen kan worden uitgedrukt. In het publieke debat wordt dit vaak te gemakkelijk wel gedaan door een eenvoudige optel- en aftrek-som, waarin meer binding met het land van herkomst per definitie tot minder binding met het land van vestiging leidt. In het WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving* (2001) is deze kwestie uitvoerig aan de orde geweest. Meervoudige loyaliteiten zijn niet per definitie conflictueus. Identificatie met de eigen groep en met de Nederlandse samenleving kan zeer wel samengaan, en dat gebeurt ook volop (Phalet et al. 2000; Verkuyten 1999). Migratie is een permanent kenmerk van open samenlevingen als de Nederlandse, en bij deze realiteit hoort ook de realiteit van meervoudige loyaliteiten. Een zekere culturele eigenheid van migrantengroepen kan hand in hand gaan met het handhaven en onderschrijven van de normen en principes van de sociale rechtsstaat en kan de gewenste binding aan de rechtsstaat ook bevorderen.

In Nederland is echter op zijn minst sprake van een ongemakkelijke houding ten opzichte van deze realiteit van meervoudige bindingen en loyaliteiten. Wordt deze realiteit gezien als een ondermijning of als een verrijking van de natiestaat? Wordt deze wel of niet toegestaan en erkend? Zoals eerder is aangegeven, kent de

natie een formeel-juridische component en een culturele component: de natie als culturele identiteitsgemeenschap. De culturele identiteitsgemeenschap wordt op de proef gesteld door de komst van migranten die zich op meer dan één gemeenschap oriënteren. De botsing tussen culturen op één en hetzelfde grondgebied komt vaker en soms ook heftig aan de oppervlakte. De vraag wat wel en niet aanvaardbaar en acceptabel wordt geacht, wordt weliswaar vaker gesteld maar zelden afdoende beantwoord.

Twee bijna tegengestelde mechanismen doen zich tegelijkertijd voor. De oplossing wordt enerzijds gevonden in een regime van culturele insluiting. Impliciet en steeds vaker expliciet is de verwachting en de eis dat migranten ook in culturele zin volledig deel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving. Migrantendienen zich het culturele erfgoed eigen te maken, pas dan horen zij er echt bij. De nationale Nederlandse identiteit moet worden gekoesterd en integraal onderdeel uitmaken van de inburgering van migranten in de Nederlandse samenleving. Anderzijds leidt diezelfde confrontatie ook tot een zoektocht naar meer open grenzen van diezelfde culturele gemeenschap. In de wetenschap en verwachting dat volledige aanpassing niet mogelijk en wellicht ook niet wenselijk is, is het van belang te bepalen welke normen en uitgangspunten bindend voor allen, en dus niet onderhandelbaar zijn en daarnaast mechanismen te ontwikkelen om culturele diversiteit te accommoderen.

Ten aanzien van de formeel-juridische component van de natie is evenzeer sprake van ambivalentie. Tot op heden is een volledige formeel juridische acceptatie van meervoudige bindingen uitgebleven. De discussie over de voor- en de nadelen van dubbele nationaliteit, dat wil zeggen het al dan niet handhaven van de afstandseis (afstand doen van de eigen nationaliteit), bij het aanvaarden van de Nederlandse nationaliteit, heeft uiteindelijk geresulteerd in een afwijzing. Wie voor Nederland kiest, moet er helemaal voor kiezen. Deze inclusieve opvatting blijkt in de praktijk overigens niet houdbaar te zijn. Er zijn zoveel uitzonderingen dat dubbele nationaliteit de facto wel wordt toegestaan (Groenendijk en Heijs 2001). De formele en praktische uitwerking van het nationaliteitsbeginsel vormt een goede illustratie van de wijze waarop de formele opvatting over de grenzen van de natie in het licht van permanente migratie in de praktijk anders wordt toegepast. Die praktijk wordt onder meer ingegeven door de wens om groepen die in Nederland zijn gevestigd niet buiten te sluiten maar juist ook binnen de grenzen van de natie te trekken. Het meer transnationale karakter van migratie leidt hoe dan ook tot een scherper bewustzijn van het belang van de natie en de noodzaak van onderhoud en bevestiging van wat de natie tot een natie maakt. De genoemde strategie van volledige culturele insluiting is vooralsnog dominant. Het risico van deze strategie is dat productieve verschillen worden miskend, maar vooral dat het

debat over wat de grenzen van de culturele identiteitsgemeenschap zijn en zouden moeten zijn, in de kiem wordt gesmoord.

## 6.7 CONCLUSIE

De relatie tussen immigratie en de natiestaat is complex. Immigratie stelt de staat voor uitdagingen op het gebied van de controle op het eigen grondgebied, zeker in dit tijdperk van mondialisering. De ontwikkeling van een internationaal mensenrechtenregime na de Tweede Wereldoorlog, en met name de verankering daarvan in het nationale (constitutionele) recht, heeft het de staat moeilijker gemaakt migranten te weren. Bovendien nam de mobiliteit van migranten in de naoorlogse periode toe. Goedkoper vervoer over lange afstanden en moderne communicatiemiddelen verlaagden de drempel voor migratie; dit bracht bijvoorbeeld ook de groep vluchtelingen uit de derde wereld naar de poorten van het 'fort Europa'. Toch kan men moeilijk zeggen dat door deze ontwikkelingen de natiestaat is verzwakt. De natiestaat heeft zich in toenemende mate aangepast aan de nieuw ontstane situatie, en naar nieuwe wegen gezocht om de controle op migratie terug te krijgen. Men zou echter wel kunnen zeggen dat deze aanpassing gekenmerkt wordt door een zekere onbalans tussen het 'statelijke' en het 'natie'-element van de natiestaat.

Het statelijke element houdt voornamelijk verband met de controle op immigratiestromen. De staat heeft belang bij deze controle aangezien de absorptiecapaciteit van de Nederlandse samenleving, mede vanwege de arrangementen van verzorgingsstaat, uiteindelijk beperkt is. Tegelijkertijd moet beseft worden dat geen enkel land volledig op slot kan, nog afgezien van de vraag of dat wenselijk is. Immigratie is een fenomeen van alle tijden. Hoewel de Nederlandse overheid immer terughoudend is met de uitspraak 'Nederland is een immigratieland', moet toch worden vastgesteld dat Nederland dat in statistische zin is. Immigratiecontrole is echter ook van alle tijden en naarmate de tijden veranderen, zoekt de staat naar nieuwe mogelijkheden zijn grip te vergroten. Deels worden die gevonden in nationale verscherpingen, deels in Europese afspraken en deels in nieuwe mechanismen onder de logica van de 'denationalisering' van de immigratiecontrole. Hoewel overigens de legitieme wens van de staat de immigratie te controleren niet ter discussie staat, kan aan de legitimiteit van sommige maatregelen, en van de manier waarop ze tot stand komen, toch wel getwijfeld worden.

In het kader van dit hoofdstuk is ondanks de denationalisering met name het effect dat het immigratiebeleid heeft op de 'nationale' aangelegenheid van de integratie van vreemdelingen van groot belang. In zijn rapport *Nederland als*

*immigratiesamenleving* (2001) heeft de WRR gewezen op de samenhang tussen immigratie en integratie; wat in het ene domein tot stand komt, heeft doorgaans effect op het andere domein. Integratie is, zo is in dit hoofdstuk betoogd, sterk verbonden met het natie-element van de natiestaat. Immigratie en integratie zijn voor de natie vraagstukken van insluiting, zowel in juridische termen waar het gaat om rechten en nationaliteitswetgeving, als in termen van opname in de verbeelde gemeenschap. Dat proces van integratie wordt door vele factoren beïnvloed. Twee van die factoren zijn het gevoerde immigratiebeleid en het tot stand komen van transnationale gemeenschappen. Naarmate het immigratiebeleid zich sterker richt op het weren van (bepaalde groepen) vreemdelingen, en het beleid immigratiestromen opdeelt in groepen gewenste en ongewenste immigranten, kan dat een effect hebben op de integratie van al gevestigde groepen. Een politiek-bestuurlijk discours dat immigratie in delen uiteen laat vallen, laat integratie ook vaak in delen uiteenvallen.

Een ander gevoelig punt voor de integratie in de Nederlandse natie betreft de zogenaamde transnationale banden. Het feit dat migratie heden ten dage geen afscheid voor altijd meer van het land van herkomst betekent, en dat (sommige) migrantengroepen sterke bindingen met het land of de streek van herkomst blijven onderhouden, wordt in Nederland nog vaak met argusogen bekeken. In de meeste gevallen gaan loyaliteiten echter zonder veel problemen samen, tenzij ze op de spits worden gedreven zoals bijvoorbeeld in het discours over assimilatie gebeurt.

In een immigratiesamenleving, zoals de WRR die in zijn rapport over dit onderwerp voorstaat (WRR 2001), is de overheid zich bewust van de spanning die bestaat tussen het immigratiebeleid enerzijds en het integratiebeleid anderzijds. Die spanning heeft het karakter van een dilemma; het selecterende en (deels) uitsluitende doel van het immigratiebeleid is nooit volledig in evenwicht te brengen met het doel van insluiting van het integratiebeleid. Toch valt er veel te winnen bij een grotere samenhang en wederzijdse gevoeligheid tussen deze beleidsterreinen. De Nederlandse immigratiesamenleving zou moeten functioneren als een *re-imagined community*, die door Bleich (1999: 62) als volgt wordt omschreven: "If an imagined community encompasses all members within a given set of boundaries, then a re-imagined community is a shift in the sociological boundaries of belonging to include a new group of members."

De immigratiesamenleving vereist dus een andere manier van denken en doen voor de Nederlandse samenleving en de overheid; een voortdurend schipperen tussen de statelijke controletaak en de samenbindende taak van de natie.

## LITERATUUR

- Anderson, B. (1991) *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, revised edition, London/New York: Verso.
- Bleich, E. (1999) 'Re-imagined communities? Education policies and national belonging in Britain and France', blz. 60-75 in: A. Geddes and A. Favell (eds.) *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Broeders, D. (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten W125, Den Haag.
- Broeders, D. (2002) 'De binnenplaats van Fort Europa. Over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en asielbeleid', in: F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.) *Transnationaal Nederland*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/De Arbeiderspers.
- Cornelius, W., P. Martin and J. Hollifield (1994) *Controlling immigration. A global Perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Dalen, H. van, en D. Broeders (2002) 'Kathedersocialisten en sociale ingenieurs in migratiezaken', *Socialisme & Democratie* 59: 56-65.
- Groenendijk, K. en E. Heijs (2001) 'Immigration, immigrants and nationality law in the Netherlands, 1945-98', blz. 143-172 in: R. Hansen and P. Weil (eds.) *Towards a European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Guiraudon, V. (2001) 'De-nationalizing control. Analyzing state responses to constraints on migration control', blz. 29-64 in: V. Guiraudon and C. Joppke (eds.) *Controlling a new migration world*, London: Routledge.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the nation state. Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot: Avebury.
- Joppke, C. (1999) *Immigration and the nation-state. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Labrie, A. (1997) 'La religion civile: nationalisme, nationale staat en modernisering in Europa', blz. 59-103 in: L. Wessels en A. Bosch (red.) *Veranderende grenzen. Nationalisme in Europa, 1815-1919*, Nijmegen: SUN/Open Universiteit.
- Lucassen, J. en R. Penninx (1995) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1559-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Meurs, P. (1997) *Nobele wilden. Over verantwoordelijkheden van directeurs van instellingen in de gezondheidszorg*, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Minderhoud, P. (2002) 'De WRR en de regulering van migratie', *Migrantenstudies* 18: 100-106.
- Monar, J. (2001) 'The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs', *Journal of Common Market Studies* 39: 747-764.

- Phalet, K., C. van Lotringen en H. Entzinger (2000) *Islam in de multiculturele samenleving; opvattingen van jongeren in Rotterdam*, Utrecht: ERCOMER.
- Portes, A. (1997) 'Immigration theory for a new century', *International Migration Review* 31: 799-825.
- Rusinovic, K. et al. (2002) *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*, Rotterdam: RISBO.
- Sassen, S. (1999) *Globalisering. Over de mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Snel, E. en G. Engbersen (2002) 'Op weg naar transnationaal burgerschap. De schuivende panelen van internationale migratie', in: F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.) *Transnationaal Nederland*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/De Arbeiderspers.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago: Chicago University Press.
- Verkuyten, M. (1999) *Etnische identiteit; theoretische en empirische benaderingen*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Volkscrant (2002) *Nederlanders zien meer asielzoekers dan er zijn*, 23 augustus 2002.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de Regering nr. 60, Den Haag: Sdu Uitgevers.

## STAAT EN NATIE IN EEN MIGRERENDE WERELD

*Commentaar door T. Spijkerboer*

*Spijkerboer is hoogleraar Migratierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.*

Hierna volgen vier opmerkingen naar aanleiding van het artikel van Broeders en Meurs, respectievelijk over de rol van het recht, de beheersbaarheid van de migratie, immigratie versus integratie en de verzorgingsstaat.

### ***De rol van het recht***

Op diverse plaatsen in hun betoog kennen Broeders en Meurs een oorzakelijke rol toe aan het recht. Het internationale recht beperkt, zo stellen zij, de mogelijkheden van staten om vreemdelingen te weren; het mensenrechtenregime c.q. de nationale rechter heeft rechten toegekend aan migranten die geen staatsburger zijn. Als men beziet hoe beperkt de mogelijkheden van juridische regulering op andere vlakken zijn, zou het opmerkelijk zijn als de vooronderstelling waarop de auteurs zich baseren onverkort juist zou zijn. Ik zou het belang van het recht als middel om - in de voorstelling van Broeders en Meurs - immigratie c.q. burgerrechten voor gevestigde migranten af te dwingen willen relativeren.

Het lijkt plausibeler dat de toenemende internationale migratie samenhangt met economische mondialisering, in de termen van Sassen (1998). Overigens doet het er in dit verband weinig toe of er sprake is van globalisering, zoals Sassen betoogt, of dat van een minder ingrijpende verandering sprake is, zoals wordt gesteld door Hirst en Thompson (1999). Waar sprake is van een exponentiele groei van het grensoverschrijdend verkeer van goederen, diensten en kapitaal zou het naïef zijn te veronderstellen dat het grensoverschrijdend verkeer van personen zal achterblijven. Het recht komt in beeld doordat staten wel - met meer of minder enthousiasme - instemmen met grensoverschrijdend verkeer van goederen, diensten en kapitaal, maar niet wensen in te stemmen met een vergelijkbare groei van internationaal personenverkeer. Staten zullen het grootste deel van de immigratie verwelkomen, bijvoorbeeld in het geval van Nederland omdat het gaat om terugkerende Nederlanders, EU-burgers of arbeidsmigranten die werk doen waarvoor op de Nederlandse markt onvoldoende aanbod is (WRR 2001: 38). Toch willen zij immigratie strikt onder controle houden om met name asiel- en gezinsmigratie te kunnen beperken. Voor het controleren van die als ongewenst beschouwde migratie worden juridische middelen gebruikt.

Het recht speelt dus een belangrijke rol doordat staten één deel van het grensoverschrijdend verkeer, namelijk bepaalde categorieën van personenverkeer, rechtstreeks onder controle wil houden. Staten hebben vrijwel onbeperkte juridische middelen om vreemdelingen buiten hun grenzen te houden. Het is niet voor niets dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zijn jurisprudentie over de betekenis van de artikelen 3 en 8 EVRM in immigratiezaken allereerst pleegt te overwegen dat staten onder internationaal recht het soevereine recht hebben om de binnenkomst, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen aan hun controle te onderwerpen. Verder kunnen vreemdelingen, ook binnen het werkingsbereik van met name de artikelen 3 en 8 EVRM, aan het EVRM in principe geen recht op binnenkomst ontnemen. Noll (2000: 416-445) heeft dat met betrekking tot artikel 3 EVRM wel betoogd. Dat betoog acht ik briljant, maar uiteindelijk niet overtuigend. Zowel het internationale als het nationale recht worden wel een relevante zelfstandige factor als vreemdelingen reeds, al dan niet legaal, internationale grenzen zijn gepasseerd. Het internationale en het nationale recht stellen beperkingen aan de mogelijkheden van staten om vreemdelingen die zich eenmaal op hun grondgebied bevinden, te verwijderen.

Kortom, staten hebben vrijwel onbeperkte juridische mogelijkheden om vreemdelingen te verhinderen hun grondgebied te betreden. Die mogelijkheden lijken echter betrekkelijk ineffectief te zijn, doordat andere, wenselijk geachte vormen van internationalisering (goederen, diensten, kapitaal, gewenst personenverkeer) effectuering van die juridische mogelijkheden moeilijk maakt. Pas nadat de soevereine rechten van de staat het hebben afgelegd, bijvoorbeeld als in Nederland de belangen bij internationale economische ontwikkeling kennelijk groter worden geacht dan die bij effectieve beheersing van grensoverschrijdend personenverkeer, komt het recht in beeld waarop Broeders en Meurs doelen.

Het tweede punt waarop de auteurs, in navolging van Soysal en Joppke, invloed toekennen aan het recht is dat van de toekenning van burgerrechten aan legaal verblijvende migranten. Ik betwijfel of het recht hier een factor van belang is geweest. Rechten op sociale zekerheid en dergelijke zijn niet door de rechter, of op grond van mensenrechten toegekend, maar door de wetgever en de beleidsmaker. Ik neem aan dat dat met name is gebeurd om oneerlijke concurrentie tussen migranten en autochtonen te voorkomen - een werknemer die geen premie betaalt is goedkoper dan een werknemer die dat wel moet. Het kiesrecht voor gemeenteraden is toegekend aan langdurig gevestigde vreemdelingen in het kader van het integratiebeleid. Het internationale recht of de nationale rechter kwamen daar niet aan te pas.

Het recht speelt geen oorzakelijke rol bij internationale migratie. Het falen van het beleid dat beoogt migratie te beperken en te beheersen kan niet aan het recht



geweten worden. Mogelijk wel aan onrealistische, overspannen beleidsdoelstellingen. Daarover gaat mijn tweede opmerking.

### ***Hoe beheersbaar is de migratie?***

Een tweede vraag waartoe het artikel van Broeders en Meurs leidt, is in hoeverre migratie beheersbaar is. Het beleid gaat er al enige decennia van uit dat migratie beheerst kan worden. Op dat punt is overigens wel sprake van enige dubbelzinnigheid. Daalt de immigratie, dan is dat een succes dat aan het beleid wordt toegeschreven; stijgt de immigratie daarentegen, dan zijn externe factoren de oorzaak. Het is evenwel denkbaar dat migratie een betrekkelijk autonoom proces is, dat samenhangt met bijvoorbeeld de stand van de arbeidsmarkt, de mate van integratie van een land in de internationale economie, en dergelijke, en minder met het migratiebeleid.

Het is thans onmogelijk deze vraag zakelijk te bespreken. Waar ik dat in het verleden wel eens probeerde, stuitte ik op een scala aan reacties die als effect hadden dat de kwestie onbespreekbaar was. Zo wordt de vraag als defaitistisch aangemerkt; of er wordt gesteld dat de vraag stellen hem beantwoorden is, m.a.w. dat ik er a priori van uit wens te gaan dat migratie niet te beheersen is. Dat wordt aangemerkt als een antidemocratisch, technocratisch gezichtspunt, want wat blijft er nog te beslissen over voor de politiek als migratie niet te beheersen is? Op dit punt is, kortom, een rechtse politieke correctheid dominant. Toch is het een belangrijke vraag. Beleid dat migratie beoogt te beheersen heeft negatieve neveneffecten (zie hieronder). Als de beoogde effecten zich niet voordoen, rijst de vraag of beleidswijziging geïndiceerd is. De vraag naar de (mate van) beheersbaarheid van migratie is mijns inziens dus een volstrekt legitieme, en ook een noodzakelijke.

### ***Immigratie versus integratie***

Broeders en Meurs merken op dat de beheersing van immigratie en integratie elkaar in de weg kunnen zitten. Het uitgangspunt van het beleid is dat voor een succesvolle integratie van gevestigde migranten beperking van het aantal nieuwe immigranten noodzakelijk is. Maar een restrictief vreemdelingenbeleid staat ook haaks op integratie. Broeders en Meurs wijzen hier meer in het algemeen op, maar ook op detailniveau is de spanning tussen immigratie- en integratiebeleid op veel punten te zien. Ik noem twee voorbeelden:

- De afschrikfunctie van het asielbeleid brengt met zich mee dat ongegronde asielverzoeken snel worden afgewezen, omdat daar een signaal vanuit kan gaan. Vanuit een oogpunt van integratie is het juist van belang om positieve beslissingen snel te nemen, omdat integratie moeilijker wordt naarmate asielzoekers langer buiten de samenleving zijn gehouden. De

menskracht die thans wordt gebruikt om snel af te wijzen wordt niet gebruikt om snel in te willigen.

- Het restrictieve vreemdelingenbeleid leidt ertoe dat vreemdelingen die naar Nederland komen in het kader van gezinsvorming en -hereniging een zekere tijd een verblijfsrecht hebben dat afhankelijk is van de gezinsband. De aldus geïnstitutionaliseerde afhankelijkheid van de nieuw gekomen partner ten opzichte van de al gevestigde partner belemmert de integratie van met name buitenlandse vrouwen. Dit is bijvoorbeeld het geval als de man het niet nodig vindt dat de vrouw Nederlands leert of gaat werken. Ook maakt het afhankelijke verblijfsrecht buitenlandse vrouwen kwetsbaarder voor huiselijk geweld.

Overigens levert het immigratiebeleid niet alleen een spanning op met het integratiebeleid, maar ook met bijvoorbeeld het emancipatiebeleid (Spijkerboer 2002).

Tot op heden wordt het verband tussen immigratie- en integratiebeleid vooral gelegd als dat argumenten oplevert voor een restrictief immigratiebeleid. Met het oog op een optimale afstemming tussen de beide beleidsterreinen is het gewenst dat het verband ook wordt gesignaleerd als het integratiebeleid niet het verlengde ligt van het gevoerde immigratiebeleid.

### ***De verzorgingsstaat: onderbouwing en ondergraving van immigratiebeleid***

Broeders en Meurs constateren een spanning tussen het nationale restrictieve beleid en de uitvoeringspraktijk op lokaal niveau. Mijns inziens gaat deze spanning dieper dan zij aangeven, en hangt zij samen met de legitimatie van het restrictieve beleid. De belangrijkste legitimatie voor een restrictief immigratiebeleid is dat, zoals de auteurs ook stellen, in de uitgebreide West-Europese verzorgingsstaten toegang tot de daaraan verbonden rechten een kostbare aangelegenheid is. Donner (1994) heeft eerder uiteen gezet waarom een zorgzame staat een restrictief vreemdelingenbeleid impliceert. Hij stelt dat de verzorgingsstaat berust op het beginsel van maatschappelijke orde dat verpaupering of acute ontberingen binnen de samenleving ongewenst zijn. Daarom omvat de verzorgingsstaat alle ingezetenen. De belangen die de verzorgingsstaat beoogt te beschermen bepalen de hoofdlijnen van het migratierecht. Alle ingezetenen moeten in voorkomende gevallen aanspraak kunnen maken op sociale zekerheid. Daarom moet, op economische gronden, het aantal immigranten beperkt blijven. Tegelijkertijd gaat het erom de financieel-economische basis van de verzorgingsstaat te versterken door economische migratie te bevorderen; denk aan het vrije verkeer van personen binnen de landen

van de Europese Unie, de ruime mogelijkheden voor multinationals om personeel te detacheren, en de immigratie van verpleegkundigen, IT'ers en dergelijke.

Donner stuit op een fundamentele spanning. Hij stelt enerzijds dat de verzorgingsstaat alle ingezetenen omvat, omdat de verzorgingsstaat berust op het beginsel van maatschappelijke orde dat verpaupering of acute ontberingen binnen de samenleving ongewenst zijn (1994: 4). Anderzijds stelt hij dat enkel ingezetenschap, dus de enkele fysieke aanwezigheid van een vreemdeling, onvoldoende is voor toegang tot de welvaartsstaat, omdat het aantal begunstigden daarmee onbepaald wordt, en dat kan niet (1994: 6). Mensen die hier fysiek zijn, kunnen we echter maar in beperkte mate uitsluiten omdat anders, zoals Donner het zo mooi uitdrukt: "het beginsel van maatschappelijke orde dat verpaupering of acute ontberingen binnen de samenleving ongewenst zijn", in het gedrang komt. Dat is de spanning waar lokale bestuurders op stuiten bij de uitvoering van het verwijderingsbeleid. Het gaat met andere woorden om de spanning tussen: de verzorgingsstaat omvat alle ingezetenen *versus* feitelijke ingezetenen worden uitgesloten van de verzorgingsstaat om het systeem in stand te houden. Deze inherente spanning is eigen aan het migratierecht van verzorgingsstaten.

## LITERATUUR

- Donner, J.P.H. (1994) 'De toekomst van de nationale vreemdelingenwetgeving', blz. 1-23 in: J.P.H. Donner, G.R. de Groot en Th. Holterman, *Toekomstperspectieven van het Nederlandse vreemdelingenrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hirst, P. en G. Thompson (1999) *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*, Cambridge: Polity Press.
- Noll, G. (2000) *Negotiating asylum*, Den Haag: Martinus Nijhoff.
- Sassen, S (1998) *Globalization and its discontents*, New York: The New Press.
- Spijkerboer, T. (2002) *Het VN-Vrouwenverdrag en het Nederlandse vreemdelingenrecht*, Discussiestuk voor de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, september 2002.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Rapporten aan de Regering nr. 60, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## STAAT EN NATIE IN EEN MIGRERENDE WERELD

*Commentaar door H. Saad*

*Saad is hoofd Bureau Sociaal-Economische Vernieuwing, stadsdeel Amsterdam Zuidoost.*

Het is de juiste tijd voor een beschouwing over het onderwerp van staat en natie in een migrerende wereld. De juiste tijd, omdat in de komende twee maanden de Europese Unie een formeel besluit zal hebben genomen over de toelating van tien nieuwe lidstaten. De grenzen van de Europese Unie zullen zich dan uitstrekken van Ierland aan de Atlantische Oceaan tot helemaal aan de Turkse grens. In feite zal dan door politieke, wettelijke, economische en institutionele banden een nieuw soort Habsburgse supermacht van de eenentwintigste eeuw zijn herschapen, zij het met alle interne schermutselingen die ook kenmerkend waren voor de historische versie.

In de Eurostatbarometer voor 2001 werd aandacht gegeven aan de kwestie van uitbreiding. Wat daaruit voortkwam was dat een minderheid van de bevolking binnen de bestaande EU lidstaten vóór uitbreiding was. Meer dan 60 procent van de mensen die in de aangrenzende landen wonen, wil echter deze uitbreiding wel erg graag. Op lokaal niveau wordt deze uitbreiding in verband gebracht met een nieuwe golf van immigratie. Het argument dat men daarbij blootstaat aan goedkope arbeidskrachten uit aangrenzende landen komt in het politieke debat opnieuw naar voren.

Het punt dat ik naar voren wil brengen is dat de discussie over natie en staat nauw gekoppeld is aan de kwestie van immigratie. Het besproken artikel herkent deze koppeling en voert conceptuele, theoretische, politieke en sociale implicaties aan met betrekking tot het debat over immigratie en de relatie daarvan met de begrippen 'staat', 'natie' en ten slotte 'gemeenschap'. Voor mij hebben de belangrijkste vragen die opgeroepen worden achtereenvolgens te maken met: de beperking van de nationale soevereiniteit; samenhangend hiermee: de bouw van het Fort Europa; globalisering; en de impact op de sociale cohesie.

### ***De beperking van de nationale soevereiniteit***

De creatie van 'nieuwe rechten' voor vluchtelingen en asielzoekers heeft absoluut een impact gehad op de macht van de nationale staten, doordat ze een reeks legale en procedurele parameters hebben voortgebracht die de nationale bewegingsruimte beperken. Meer dan vijftien miljoen mensen binnen de bestaande EU

hebben een slecht gedefinieerde status, afgezien dan van het feit dat ze vallen onder de overkoepelende transnationale raamwerken van rechten en procedures. Het moet echter opgemerkt worden dat regeringen van tijd tot tijd ultra vires (buiten de wet) hebben gehandeld betreffende deze nieuwe rechten, zonder dat enige sanctietoepassing volgde. Met andere woorden, terwijl het evenwicht is verschoven, is de nationale soevereiniteit in staat gebleken om zichzelf te bekrachtigen wanneer ten behoeve van de lokale politiek een show met een 'gespierd' optreden nodig was. Organisaties zoals Amnesty International en het Europese Migranten Forum hebben een uitgebreide documentatie van zaken waarin mensen niet volgens de transnationale normen zijn behandeld.

### ***De bouw van het Fort Europa***

Broeders en Meurs koppelen dit aspect aan de denationalisering van immigratiecontrole. In Europa wordt dit weerspiegeld in de ontwikkeling van de Trevigroep, het Akkoord van Schengen en de Dublin-conventie. Bovendien heeft het instellen van 'statenloze' transnationale plaatsen bij belangrijke toegangspunten op supranationaal niveau virtuele vrijzones gecreëerd. Het is geen verrassing dat het aantal toekomstige immigranten dat in een soort van transnationale plaats verkeert, geleidelijk aan is gegroeid sinds de ontwikkeling van het Fort Europa. De recente aankondigingen van de EU voor 'hulp' aan landen in Noord-Afrika is eenvoudigweg een gevolg van de wens om de stringente immigratieregels naar belangrijke toegangspunten voor migranten uit Afrika te exporteren. Hoewel deze trend doorzichtig is, is het niet zo duidelijk of deze zal werken om een steviger controle te bewerkstelligen, zoals Broeders en Meurs dat kennelijk verwachten. Uitbreiding van de EU zal in één keer de mogelijke toegangspunten uitbreiden en zal de mobiliteit, wanneer men eenmaal in de EU is, verhogen voor legale en illegale immigranten. Dit hangt ook samen met het volgende thema, de globalisering.

### ***Globalisering***

Mondiale transport- en communicatieverbindingen hebben ongetwijfeld geresulteerd in gevarieerde en diffuse migratiepatronen. Dit roept de vraag op of het uitvoerbaar zal blijken te zijn om effectieve barrières op te werpen met betrekking tot migratie. Door de groeiende mondiale ongelijkheid en armoede zal de migratie naar het noorden een aantrekkelijke optie blijven voor een kleine groep vluchtelingen en asielzoekers. Een 'nachtmerriescenario' is echter uiteindelijk de voeding voor het politieke en sociale beraad over immigranten. Het streven om in verband hiermede de migrantengroepen te verdelen in degenen die 'er recht op hebben' en zij die 'er geen recht op hebben', heeft geleid tot de politieke verschuivingen in Denemarken, Oostenrijk, Frankrijk, België en Nederland. Daarnaast ziet men in Groot-Brittannië de introductie van nieuwe voorstellen

over asielzoekers, die in feite een vorm van sociale en economische apartheid zullen creëren voor mensen die in deze categorie worden ingedeeld. De mondiale pressie en trends scheppen daartegenover ook een neerwaartse en lokale pressie in een andere richting. Dit wordt op nationaal en subnationaal niveau zichtbaar. Het huidige debat in de Nederlandse G4-groep, van de vier grote gemeenten, is een reflectie van deze neerwaartse druk leidend tot een grotere lokale flexibiliteit om met immigratie om te gaan.

### ***De impact op de sociale cohesie***

Het debat over migratie heeft altijd een element in zich gedragen dat zich richtte op de waargenomen dreiging voor de 'sociale en culturele cohesie'. Dit, als gevolg van een accent op het 'economisch vraagstuk' (wat mede het resultaat is van de groei van de wetgeving tegen discriminatie). Het komt er eenvoudig gezegd op neer dat vastgesteld wordt dat mensen die er niet aan hebben bijgedragen, profiteren van algemene fondsen die door anderen zijn gevuld. Bovendien zou er druk worden uitgeoefend op de schaarse arbeidsmarkt, waardoor autochtone werkers zich bedreigd kunnen voelen.

Dit is een bekend verhaal in het debat over migratie. Voordat Spanje en Portugal toetraden tot de EU werd er beargumenteerd dat hun toetreding een bedreiging voor de andere EU-landen zou vormen, doordat ze goedkope arbeidskrachten zouden leveren. Dit is echter nooit werkelijkheid geworden. Thans wordt hetzelfde argument gebruikt in de discussies over de uitbreiding van de EU. Ik twijfel er ten sterkste aan of we zullen zien dat hierdoor goedkope arbeidskrachten in de huidige lidstaten massaal neerstrijken. De gebrekkige argumentatie over dit economische effect is precies de oorzaak waardoor de sociale en culturele cohesievraagstukken naar de voorgrond zijn gekomen. Natuurlijk heeft 11 september 2001 dit perspectief een verhoogd belang gegeven. Vanuit dit perspectief is er bezorgdheid over de absorptiecapaciteit. Men vraagt zich in dit verband af hoeveel allochtonen mogelijkwijs hun eigen culturele en sociale normen hebben en houden. Het creëren van een sociale en fysieke scheiding van verschillende migrantengemeenschappen wordt nu beschouwd als een buitensporige vergroting van het probleem. Hierdoor kan immers een te hoge concentratie van migranten ontstaan.

Hoe schep je meer sociaal en cultureel gevarieerde gemeenschappen terwijl tegelijkertijd een besef van nationale cultuur gehandhaafd blijft? Cultuur is een mondiaal dynamisch proces. Dit valt gemakkelijk op een aantal verschillende niveaus te constateren. Een mondiaal en economisch aangestuurd proces begint fundamentele veranderingen op gang te zetten waarbij cultuur, identiteit,

etniciteit en nationaliteit op elkaar inwerken. Dit zijn de voornaamste aspecten die de *re-imagined communities* van Bleich (1999) aansturen.

#### LITERATUUR

Bleich, E. (1999) 'Re-imagined communities? Education policies and national belonging in Britain and France', blz. 60-75 in: A. Geddes and A. Favell (eds.) *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate.



## 7 BIOTECHNOLOGIE: DE INTERNATIONALE KENNISSAMENLEVING EN DE RUIMTE VOOR NATIONAAL BELEID

*M.C.E. van Dam-Mieras en R.M.A. Jansweijer*

*Van Dam-Mieras is raadslid van de WRR en tevens hoogleraar Biochemie en Biotechnologie aan de Open Universiteit. Jansweijer is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 7.1 INLEIDING

Rond de toepassing van moderne biotechnologie is een met kennisonzekerheden omgeven maatschappelijke discussie ontstaan over de voor en tegens ervan. Alom bestaat het gevoel dat de gevolgen in termen van innovatiekracht en toepassingen verstrekkend kunnen zijn en dat de ontwikkelingen wezenlijke aspecten van het menselijk bestaan raken, maar we weten niet precies wat we met de ontwikkelingen aanmoeten. Dat is voor velen een zorgwekkende situatie. Het karakteristieke van biotechnologie is dat nieuwe mogelijkheden ontstaan doordat systemen instrumenteel kunnen worden benaderd op moleculair niveau. Moderne biotechnologie kan dus worden opgevat als de doorbraak van moleculaire wetenschappen op het gebied van het toepassen van biologische systemen. Dit levert een breed scala aan nieuwe analyse- en interventiemogelijkheden op en heeft gevolgen voor een groot aantal sectoren.

Op termijn zal iedere nieuwe technologie het menselijk handelen beïnvloeden. Bij technologieontwikkeling past daarom reflectie op morele overtuigingen en ethische principes. Verder moeten de mogelijke maatschappelijke baten ten gevolge van de gedane investeringen in technologieontwikkeling, en de ermee gepaard gaande risico's, in kaart worden gebracht. Kiezen binnen een ontwikkelingstraject impliceert natuurlijk altijd kiezen in een situatie van een zekere mate van onwetendheid en onzekerheid; aan het begin van zo'n traject zijn nog veel zaken onbekend. Deze onwetendheid en onzekerheid betreffen zowel de te verwachten maatschappelijke baten als de te nemen risico's. In dat opzicht verschilt biotechnologie niet van alle andere technologieën. De maatschappelijke besluitvorming over biotechnologie vertoont echter wel specifieke karakteristieken die deels te maken hebben met de aard van de technologie en deels met de zoektocht naar aanpassing van het democratisch proces aan de maatschappelijke realiteit. Er is sprake van een groot aantal partijen met uiteenlopende opvattingen buiten

de politieke hoofdstromen, sterke gevoelens bij mondige burgers, gebrek aan voldoende kennis bij het publiek en een toenemende internationale vervlechting. Deze complexiteit resulteert in een vervlechting van domeinen en argumentaties. Dit bemoeilijkt de oordeelsvorming en de besluitvorming en ondermijnt het vertrouwen in de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Daardoor is het ook moeilijker een draagvlak te creëren voor te nemen besluiten. Voor de individuele burger betekent de hier geschetste gang van zaken vrijwel altijd een afnemende mate van houvast aan bestaande kennis en instituties.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij een omgeving schept waarin nieuwe kennis op een maatschappelijk verantwoorde wijze kan gedijen. Verder moet de overheid zo goed als mogelijk rekening houden met de maatschappelijke gevolgen van technologische innovaties. Niet het beoordelen van de technologie op zich, maar het beoordelen van de contextgebonden toepassing ervan staat daarbij centraal. De overheid zal daarbij niet alleen zicht moeten krijgen op de (mogelijke) innovaties veroorzaakt door de snelle ontwikkelingen op het gebied van de moleculaire wetenschappen. Ze zal zich ook moeten realiseren dat zij in toenemende mate een rol krijgt als 'scharnier' tussen het nationale en het internationale niveau. Deze beide aspecten, (toegang tot) kennis en de positie van de overheid in de internationale arena, staan centraal in deze bijdrage.

## 7.2 DE BIOMOLECULAIRE WETENSCHAPPEN IN NEDERLAND

### *De voorafgaande ontwikkeling*

De biomoleculaire wetenschappen hebben zich in de tweede helft van de vorige eeuw zeer snel ontwikkeld. De context waarbinnen die ontwikkeling in Nederland plaatsvond, werd in wetenschappelijk opzicht bepaald door de spanning tussen de paradigma's van chemie en biologie. Daarnaast was de voortdurend veranderende interactie tussen onderzoek, overheid en bedrijfsleven van invloed op de institutionalisering van kennisontwikkeling in Nederland (Van Helvoort 2002).

In de periode kort na de Tweede Wereldoorlog financierde de overheid fundamenteel onderzoek aan universiteiten waarbij de onderzoeksrichting grotendeels werd bepaald door individuele hoogleraren. Universiteiten bleven op afstand van het bedrijfsleven en toepassingsgericht onderzoek was ondergebracht bij TNO. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw nam de maatschappelijke invloed op universitair onderzoek toe. In de eerste plaats was er sprake van een zekere sturing van wetenschappelijk onderzoek aan universiteiten door een deel van de publieke financiering voor onderzoek te laten verlopen via ZWO, de voorganger van NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek). In de

tweede plaats leidde de democratisering van hoger onderwijs en onderzoek tot de eis dat het wetenschappelijk onderzoek maatschappelijk relevant moest zijn. Ook in deze periode bleef de afstand tussen universiteit en bedrijfsleven grotendeels gehandhaafd. In de laatste decennia van de vorige eeuw werd de relatie tussen publiek gefinancierde onderzoeksinstellingen, overheid en bedrijfsleven echter intensiever. Dit had verschillende oorzaken. Er was sprake van een in relatieve zin teruglopende bijdrage van overheidsfinanciering voor onderzoek, waardoor de directe financiering van onderzoek door het bedrijfsleven belangrijker werd. Verder was er ook sprake van een sterkere sturing van publiek gefinancierd onderzoek via onderzoekscholen, stimuleringsprogramma's van het Ministerie van Economische Zaken, Europese kaderprogramma's en via het door overheid en experts uit kennisinstellingen en bedrijven gemeenschappelijk uitzetten van *technology roadmaps*. Voorbeelden hiervan zijn de bij NWO ondergebrachte tijdelijke aansturingsorganen Advanced Catalytic Technologies for Sustainability (ACTS) en het Nationaal Regieorgaan Genomics (NROG), beide actief op het gebied van de moleculaire wetenschappen.

### ***De status quo***

Voor de ontwikkeling van fundamentele kennis op het gebied van de moleculaire wetenschappen, en het realiseren van daarop gebaseerde innovatieve ontwikkelingen, is zowel het niveau van de moleculaire wetenschappen als het niveau op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (ICT) van groot belang. Volgens de Verkenningen over biochemie en biofysica van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW 1999) is het Nederlandse onderzoek in de biochemie/moleculaire biologie en biofysica goed ontwikkeld. Volgens rapporten van het Ministerie van Economische Zaken en NWO is de kwaliteit van het onderzoek op het gebied van de ICT eveneens goed (Ministerie van EZ 2000; NWO/EW en IPN 2001). Ook de NWO-*Strategienota 2002-2005 'Thema's met Talent'* (2001) vermeldt dat de Nederlandse wetenschap van wereldklasse is. NWO stelt dat instituutsvorming een belangrijk instrument van wetenschapsbeleid vormt. Dit, met het oog op het op nationaal niveau beschikbaar maken van dure apparatuur en het vanuit diverse kennisdomeinen delen van kennis en expertise rond een bepaald thema. Het kan daarbij zowel om een fysiek als om een virtueel instituut gaan. Verder wordt de ontwikkeling van, meestal internationale, netwerken van onderzoekers als voorwaarde voor kwalitatief goede wetenschap gezien. In alle nota's wordt een grotere investering in wetenschappelijk onderzoek door de overheid bepleit.

De prestaties op het gebied van onderzoek op de voor biotechnologie relevante domeinen zijn dus wel aan de maat, maar de geringe instroom van studenten in bèta- en technische studies doet vrezen dat er op termijn sprake zal zijn van een

tekort aan wetenschappers op relevante vakgebieden en van tekorten op de arbeidsmarkt. Met name de situatie in de gebieden natuurkunde, scheikunde, wiskunde, elektrotechniek en werktuigbouwkunde is in dit opzicht zorgelijk. Verder is de participatie van vrouwelijke en allochtone studenten in bèta- en technische studies nog steeds laag (AWT 1999; Ministerie van OC&W 2000; Van den Dool en Geurts 2000; Overleg Chemie Nederland 2000; Hofman et al. 2001).

### 7.3 BIOTECHNOLOGIE IN VERSCHILLENDE SECTOREN

#### ***Toelichting***

Eerder (Van Dam-Mieras 2001; WRR 2002b) zijn vrij uitgebreide beschrijvingen gegeven van (mogelijke) biotechnologische innovaties in de sectoren gezondheid en geneeskunde, de agrarische sector, de voedingsmiddelenindustrie en de overige industriële productie. Hier wordt nu volstaan met een korte samenvatting.

#### ***Gezondheidszorg en geneeskunde***

Op het gebied van gezondheidszorg en geneeskunde bieden op moleculaire kennis gebaseerde innovaties zicht op nieuwe diagnostica, vaccins, geneesmiddelen en innovatieve therapeutische mogelijkheden. Bij de diagnostische mogelijkheden gaat het zowel om het sneller of meer gedetailleerd diagnosticeren van ziekten bij patiënten als om het in kaart brengen van erfelijke aanleg bij (nog) gezonde personen. Op het gebied van de genetische diagnostiek kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen pre-implantatiediagnostiek, prenatale diagnostiek en 'gewone' diagnostiek. Bij de therapeutische mogelijkheden gaat het om nieuwe mogelijkheden voor het ontwikkelen van geneesmiddelen en om de mogelijkheid om met behulp van moleculaire technieken genetische defecten of door infectieuze agentia veroorzaakte defecten te herstellen ('nieuwe moleculaire behandelwijzen'). Het ligt in de lijn der verwachting dat door de toegenomen diagnostische mogelijkheden een accentverschuiving in de richting van de preventieve geneeskunde zal plaatsvinden. Ook de ontwikkeling van nieuwe vaccins kan hieraan bijdragen.

#### ***De agrarische sector***

Binnen de agrarische sector biedt biotechnologie kansen voor optimalisatie van bestaande (grootschalige) productieprocessen, voor de verbetering van de ecologische prestatie ervan, voor het leveren van nieuwe grondstoffen voor de industrie en voor ontwikkelingen op het gebied van hernieuwbare energie. In de agrarische sector wordt van oudsher geproduceerd met behulp van biologische systemen van plantaardige of dierlijke oorsprong. De productiviteit is al eeuwenlang verhoogd door beïnvloeding van de genetische constitutie van het

productieorganisme met behulp van klassieke veredelingsmethoden en door de inzet van technologie. Moderne biotechnologische ontwikkelingen moeten in deze historische lijn worden geplaatst. Biotechnologische innovaties binnen groot-schalige productiesystemen kunnen zowel de productiviteit als de ecologische prestatie verhogen, maar ze zullen de aard van het productiesysteem niet wezenlijk veranderen. Biotechnologische innovaties binnen de agrarische sector vragen dan ook om afwegingen van maatschappelijke baten tegen mogelijke risico's op systeemniveau. Daarbij moeten zowel economische als ecologische en sociaal-culturele aspecten in de afwegingen worden betrokken. Redenerend langs deze lijn hoeven biologische landbouw en moderne biotechnologie elkaar niet op voorhand uit te sluiten; ze kunnen elkaar aanvullen.

Na een zorgvuldige weging van voor- en nadelen kan tot de ontwikkeling van een genetisch gemodificeerd productieorganisme worden besloten. De introductie in het milieu van deze niet met behulp van klassieke technieken maar met behulp van moderne biotechnologie genetisch gemodificeerde gewassen zal natuurlijk uiterst goed doordacht moeten gebeuren. Er moet kennis worden verzameld op grond waarvan een risico-inschatting kan worden gemaakt en vervolgens moet de technologie stap voor stap worden opgeschaald. Daarbij moet worden bedacht dat er een verschil is met de industriële productie, waar met inachtneming van GMP-maatregelen (*Good Manufacturing Practices*) het proces binnen de muren van de productielocatie kan worden gehouden. Het verbouwen van gewassen in het open veld maakt een dergelijke fysieke inperking niet mogelijk. Bij het ontwikkelen van GAP (*Good Agricultural Practices*) zal daarom altijd moeten worden uitgegaan van openteeltsystemen.

Ten slotte moet de agrarische sector niet alleen worden gezien als bron voor voeding. Deze sector levert ook grondstoffen voor industriële productie. Een toenemende vraag naar alternatieve 'groene' grondstoffen vanuit de industrie kan in principe concurrentie tussen agrarische productie voor voeding en agrarische productie van industriële grondstoffen doen ontstaan. Vanuit het perspectief van effectiviteit en efficiëntie moet worden bedacht dat zowel voor voeding als voor industriële productie meestal slechts een deel van het productieorganisme wordt gebruikt; aandacht voor industriële ecologie lijkt daarom op zijn plaats. In dit kader moet ook het produceren van energie uit biomassa worden gezien.

Deze ontwikkelingen impliceren dus een vervaging van grenzen tussen de agrarische sector en de industrie. Ook de mogelijkheid om binnen de fijnchemie plantaardige en dierlijke cellen te gebruiken voor het ontwikkelen van nieuwe productieprocessen draagt hieraan bij.

### ***De voedingsmiddelenindustrie***

Binnen de voedingsmiddelenindustrie vindt van oudsher bewerking van primaire producten uit de agrarische sector plaats. Doordat microbiologische processen daar altijd al een belangrijke rol in hebben gespeeld, bestaat in deze sector veel ervaring met de klassieke biotechnologie. In relatie tot moderne biotechnologie moet worden gedacht aan:

- a) optimalisatie van bestaande productieprocessen (startercultures, conservering, additieven);
- b) de ontwikkeling van innovatieve producten;
- c) het gebruik van op moleculaire kennis gebaseerde analysetechnieken in combinatie met ICT en automatisering, om de voedselkwaliteit te optimaliseren;
- d) verbetering van de ecologische prestatie.

Binnen de voedingsmiddelenindustrie is bij inachtneming van goede GMP-maatregelen produceren onder fysische en biologische inperking goed mogelijk; het ecologisch risico is in dat opzicht beperkt. Net als in de agrarische sector moet de innovatie van productietekens op systeemniveau worden beoordeeld. Ook hier verdient een eco-industriële benadering aanbeveling.

De grenzen tussen de voedingsmiddelenindustrie en de fijnchemie zijn niet scherp. Door een toenemende aandacht voor de relatie tussen gezondheid en voeding zal voor de voedingsmiddelenindustrie waarschijnlijk ook de grens tussen de productie van voedingsmiddelen en de zorg voor gezondheid vervagen.

### ***Overige industriële productie en energie***

Binnen deze sector biedt de moderne biotechnologie kansen voor innovatie van bestaande productieprocessen. Hierbij kunnen de innovaties grofweg worden ingedeeld in drie categorieën:

- 'groene' grondstoffen;
- biotechnologische processtappen ter vervanging van de chemische;
- het gebruik van cel- en weefselkweektechnieken, met name binnen de fijnchemie.

Doordat adequate GMP-maatregelen het werken onder een fysische en biologische inperking mogelijk maken is het ecologisch risico beheersbaar. Binnen de bulkchemie kan zowel de economische als de ecologische prestatie van het proces verbeteren. Dit is mogelijk door het gebruik van biologische grondstoffen in plaats van fossiele grondstoffen, maar ook door de vervanging van chemische conversies door conversies met behulp van biologische systemen (biokatalysatoren, enzymen, cellen).

Ook de om bedrijfseconomische redenen nagestreefde verschuiving van bulkchemie naar fijnchemie biedt perspectieven voor het verbeteren van de ecologische prestatie van de sector met behulp van biotechnologische innovaties. Binnen de fijnchemie gaat het in vergelijking met de bulkchemie om kleine hoeveelheden product en hoge marges. De fijnchemie wordt nu echter nog gekarakteriseerd door omvangrijke emissiestromen. Dit komt doordat de binnen de fijnchemie gehanteerde conversiestappen en technologie veelal nog gebaseerd zijn op principes uit de bulkchemie en er met het oog op de toepassing van de producten (geneeskunde, voeding) vaak sprake is van specifieke en hoge eisen voor wat betreft de zuiverheid van het product. Het gebruiken van biotechnologische processen en processtappen kan bijdragen aan het verbeteren van de economische én de ecologische prestatie van de fijnchemie.

Een direct met grootschalige industriële productie en met de levenswijze in het geïndustrialiseerde deel van de wereld samenhangend vraagstuk is dat van de energievoorziening. De afhankelijkheid van dit deel van de wereld van olie is onveranderd groot en dat heeft een sterke invloed op de wereldpolitiek. Het veillistellen van de energieproductie voor de toekomst zou derhalve topprioriteit moeten zijn, maar is dat niet. Omdat zonne-energie onbeperkt beschikbaar is, zou het omzetten en opslaan van zonne-energie veel aandacht verdienen. In dat kader moet, naast zonnecollectoren, ook gedacht worden aan energiegewassen. Biotechnologie kan een bijdrage leveren aan de verdere optimalisatie van energieopslag in gewassen. Dit kan een mogelijk alternatief zijn voor de huidige productie van de landbouw in West-Europa. Gezien de geografische ligging van veel ontwikkelingslanden zouden daar ook kansen kunnen liggen voor het produceren van energiegewassen; hier zou het produceren van voldoende voedsel echter topprioriteit dienen te zijn. Biotechnologie kan ook bijdragen aan het produceren van energie uit biologisch restmateriaal, anders dan via verbranding. Dit maakt kleinschalige elektriciteitsvoorziening in landelijke gebieden mogelijk. Daarnaast is ook de productie van waterstof voor energievoorziening mogelijk met behulp van biotechnologie.

Ten slotte kan biotechnologie ook succesvol worden ingezet - en dat gebeurt in de praktijk ook - voor de zuivering van industriële afvalstromen en voor het opruimen van oude milieulasten.

## 7.4 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN TUSSEN DE SECTOREN

Voor alle sectoren geldt dat bestaande handelwijzen kunnen worden geoptimaliseerd en dat nieuwe worden ontworpen. Bij vrijwel alle grootschalige productieprocessen kunnen biotechnologische innovaties leiden tot een verbetering van de

ecologische prestaties. Het doorvoeren van biotechnologische innovaties binnen productieprocessen gebeurt vrijwel altijd op basis van bedrijfseconomische overwegingen maar de ecologische prestaties kunnen daardoor ook sterk verbeteren (OECD 2001). Wet- en regelgeving op het terrein van het milieu kan een dergelijke ontwikkeling stimuleren. Ten slotte verdient in alle sectoren het denken in termen van industriële ecologie aandacht en moet de mogelijke bijdrage van biotechnologie aan hernieuwbare energievoorziening in kaart worden gebracht.

De weg van nieuwe fundamentele inzichten naar een economisch relevante toepassing is meestal erg lang en kostbaar. Daarom is de bescherming van het intellectueel eigendom belangrijk. Het gaat daarbij in essentie om als rechtvaardig ervaren voorwaarden in het economisch ruilcontract tussen uitvinder en samenleving. De breedte van de octrooibescherming en de duur van het monopolie vragen daarbij aandacht. Daarnaast roept biotechnologie ook nieuwe vragen op over kennisbescherming, met name in de landbouw. Het feit dat in het geval van genetische modificatie het organisme waarin de uitvinding tot expressie wordt gebracht zich kan voortplanten, stelt nieuwe problemen op het gebied van licentieovereenkomsten en het klassieke kwekersrecht.

Biotechnologische innovaties doen de grenzen tussen de verschillende sectoren vervagen, maar de maatschappelijke onrust over de biotechnologische ontwikkelingen is van sector tot sector nogal verschillend. In de sector gezondheid en geneeskunde gaat het vooral om de kansen op verbetering van de individuele gezondheid en om de ethische vragen die met deze nieuwe mogelijkheden samenhangen. Op collectief niveau spelen vooral vragen op het gebied van:

- a) de financierbaarheid van de gezondheidszorg;
- b) privacy en het omgaan met persoonsgebonden informatie;
- c) de effecten van toegenomen mogelijkheden tot risicoselectie op risicosolidariteit en efficiënte risicospreiding.

Binnen de agrarische sector gaat het vooral om mogelijkheden voor de verdere verhoging van de productiviteit van agrarische productiesystemen. De maatschappelijke onrust richt zich vooral op het risico van de introductie van genetisch gemodificeerde organismen in de altijd open agrarische productiesystemen. Omdat agrarische productie in de economie van veel zich ontwikkelende samenlevingen een belangrijke rol speelt, verdienen met name de met de biotechnologische innovaties samenhangende ontwikkelingskansen voor deze regio's aandacht.

Bij de voedingsindustrie kunnen biotechnologische innovaties leiden tot optimalisatie en betere controle van bestaande productieketens. Omdat de productie-



processen zich afspelen in fabrieken zijn de milieurisico's gering; de maatschappelijke onrust wordt met name ingegeven door recente calamiteiten binnen deze sector die op zich niets met biotechnologie te maken hebben maar die het vertrouwen van de consument wel hebben geschaad. Voor de consument heeft biotechnologie in de voedingssector verder weinig toegevoegde waarde; biotechnologie wordt vooral geassocieerd met het belang van producenten.

Bij de sector overige industriële productie gaat het om processen die grotendeels onzichtbaar zijn voor de consument. Over deze sector bestaat weinig maatschappelijke onrust in relatie tot biotechnologie. Wellicht is nog het meest zorgwekkend dat er eigenlijk niet of nauwelijks gesproken wordt over de mogelijkheid om met behulp van biotechnologische innovaties de ecologische prestaties van processen te verbeteren.

## 7.5 MONDIALISERING

Technologische ontwikkelingen op het gebied van transport en ICT hebben geresulteerd in een sterke mondialisering van de economie. Het minder belangrijk worden van de geografische afstand hoeft echter geenszins te betekenen dat ook de culturele afstand minder belangrijk wordt. Wellicht kan zelfs gesteld worden dat door het minder belangrijk worden van geografische afstanden de sociaal-culturele afstanden en de welvaartsverschillen duidelijker voor het voetlicht komen.

De snelle mondialisering van de economie gaat niet gepaard met een even snelle, ermee overeenstemmende ontwikkeling op bestuurlijk niveau (Emmerij 2001). Verder moet worden geconstateerd dat alle landen weliswaar worden beïnvloed door mondialisering, maar dat uit de jaarlijkse *Human Development Reports* van het United Nations Development Programme (UNDP 2001) blijkt dat de uitwerking daarvan niet altijd positief is. Er lijkt sprake te zijn van een nieuwe sociale kwestie die bestaat uit twee componenten. De eerste component is een verscherping van de 'oude' sociale problemen zoals de armoede, een scheve inkomensverdeling en werkloosheid. De tweede component bestaat uit 'nieuwe' sociale problemen zoals nieuwe vormen van internationale misdaad, een groeiende maatschappelijke tweedeling in de steden, nieuwe vormen van internationale migratie (dikwijls als gevolg van burgeroorlogen en een gebrek aan economische mogelijkheden), drugs, et cetera.

Er kan dus worden geconstateerd dat in vele gevallen de creatie van mondiale particuliere rijkdom samenvalt met grotere armoede op nationaal, publiek en

individueel niveau. Daarnaast maakt de mondialisering bestaande verschillen in welvaart scherper voelbaar. De mondiale bedrijven zullen in de meeste gevallen hun vele en gevarieerde activiteiten daar lokaliseren waar het kosten-batenplaatje het voordeligst is. Ook de te betalen belastingen spelen daar een rol bij. De ontwikkeling van ICT en het wegvallen van handelsbelemmeringen faciliteren het proces van locatiekeuze.

Mondialisering kan dus enerzijds een positieve factor zijn, doordat ze bijdraagt aan het creëren van nieuwe rijkdom, maar anderzijds confronteert ze ons ook met nieuwe (her)verdelingsproblemen. Er kan tot op zekere hoogte een parallel getrokken worden met de industriële revolutie, waardoor technische ontwikkelingen binnen productiesystemen uiteindelijk geleid hebben tot ingrijpende effecten in het sociaal-culturele domein. Deze effecten kwamen hoofdzakelijk tot stand op het nationale niveau en hebben bijgedragen aan de vorming van de (verzorgings)staat. Uitgaand van zo'n parallel zou de politieke conclusie met betrekking tot mondialisering van de economie moeten zijn dat er een dringende behoefte bestaat aan een internationale samenwerking. Deze gaat verder dan het slechten van handelsbelemmeringen, en richt zich bijvoorbeeld ook op een coördinatie op sociaal-cultureel terrein.

Bij de door de ICT gefaciliteerde mondialisering gaat het in essentie om het benutten van grotere vrijheden in tijd en plaats bij het inrichten van productieketens en dienstverlening. Menselijke creativiteit en *tacit knowledge* blijven echter van groot belang. Direct contact tussen mensen blijft daarom belangrijk, met name voor kennisgeneratie en innovatie. Daarom is er naast mondialisering ook sprake van regionalisering van activiteiten (WRR 1998; WRR 2002).

Biotechnologische innovaties moeten dus niet alleen worden doordacht op nationaal niveau; de relaties met het internationale en het regionale niveau verdienen ook aandacht. Dit geldt niet alleen op bestuurlijk niveau, maar evenzeer wat betreft de consequenties van de geografisch gespreide productieketens voor de fysieke omgeving. Mondialisering van de economie, samen met de mede door ICT gefaciliteerde mogelijkheden tot geografische spreiding van productieketens, impliceert ook een mondialisering van stromen en de daarmee samenhangende consequenties voor de fysieke omgeving. Bij het analyseren van de levenscyclus van een in Nederland geproduceerd product zullen de nationale grenzen dan ook vaak overschreden worden. Een in Nederland genomen besluit over een stap in een procesketen zal ook gevolgen kunnen hebben voor de rest van de keten; die andere processtappen kunnen zich op grote afstand afspelen. Een om ecologische redenen in Nederland genomen besluit kan bijvoorbeeld sociaal-economische consequenties hebben in een ontwikkelingsland.

Een methode om op zo'n fundamentele manier naar producten en productieprocessen te kijken is *Life Cycle Assessment* (LCA). Bij een LCA-analyse wordt de volledige levenscyclus van een product in kaart gebracht. Dit gebeurt in termen van grondstoffen en energie, stappen in de productieketen, afvalstromen, gebruik en uiteindelijke recycling van het eindproduct. Zo'n LCA-analyse verbindt niet alleen de verschillende schaalniveaus (regionaal, nationaal, mondiaal) met elkaar, maar ook de ecologische, economische en sociaal-culturele aspecten.

## 7.6 EUROPEANISERING

Naast de algemeen onderkende tendens tot mondialisering is voor Nederland ook het proces van europeanisering van belang (WRR 2002c). Er is sprake van een toenemend bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid van Europese actoren. Zowel Europese als niet-Europese actoren reageren daarop, door hun beleidsproblemen op Europees niveau (trans-, inter-, of supranationaal) te agenderen. Enerzijds is er sprake van ontwikkelingen binnen Europa die aanleiding geven tot agendering van problemen op Europees niveau, anderzijds is er sprake van mondiale ontwikkelingen waarop Europese landen moeten reageren. De europeanisering kan door feitelijke ontwikkelingen worden gestuurd, bijvoorbeeld door grensoverschrijdende milieuproblemen en transnationale problemen, zoals internationaal terrorisme. De europeanisering kan ook worden gevoed door ideeën, bijvoorbeeld over schadelijke gevolgen van beleidsconcurrentie en maatschappelijke problemen met een nieuwe technologie, zoals biotechnologie.

Het agenderen van vraagstukken op Europees niveau impliceert ook een europeanisering van de probleemoplossing (politiek en beleid). Het gaat daarbij niet alleen om overheden. Het gaat ook om verschillende andere typen actoren in Europa die zich bij hun probleemoplossing, en in hun relatie tot het beleid en de politiek, steeds meer bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid en daarop reageren (Scharpf 2000). De informatie-uitwisseling over beleidspraktijken tussen West- en Oost-Europese landen, regio's en steden neemt steeds verder toe. Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) transnationaliseren snel. Producten en productiefactoren bewegen zich steeds vrijer over de Europese grenzen. Het economisch gedrag europeaniseert in het algemeen sneller dan sociaal en politiek gedrag. Dit komt doordat bedrijven een voorsprong hebben op de publieke sector op het gebied van het grensoverschrijdend werken. In dit verband kan verder worden opgemerkt dat vooral NGO's, met name dankzij ICT en internet, heel effectief grensoverschrijdend weten samen te werken. Wat betreft moderne biotechnologie is de invloed van europeanisering met name voelbaar op het gebied van wet- en regelgeving. Dit betreft enerzijds de bescherming van

intellectuele eigendomsrechten en anderzijds de toelating van een product tot de markt.

De Nederlandse overheid bevindt zich in feite in de positie van middenmanager. Ze heeft geen volledige greep op wat er op hogere niveaus (EU en WTO) wordt beslist, maar ze is wel het eerste oriëntatiepunt van de bevolking. De supranationale besluitvorming onttrekt zich aan het zicht van de burger, die daardoor het gevoel heeft pas bij de besluitvorming betrokken te worden als ze al heeft plaats gevonden. Als goed middenmanager heeft de Nederlandse overheid de taak het draagvlak en de betrokkenheid bij de besluitvorming van de bevolking te organiseren. Verder moet de Nederlandse overheid het nationale standpunt uitdragen in internationale fora op het moment dat nog inbreng in de besluitvorming mogelijk is. In omgekeerde richting heeft de overheid de taak bij de burgers het draagvlak te creëren voor de uitkomsten van supranationale besluitvorming.

## 7.7 OVERHEID EN BIOTECHNOLOGIE

Voor de overheid als vertegenwoordiger van alle burgers impliceert het beslissen over biotechnologie dat ze zicht moet zien te krijgen op innovaties die dankzij het voortschrijdend inzicht op het gebied van de moleculaire wetenschappen mogelijk worden. Bovendien is het nodig nieuwe democratische werkwijzen te ontwikkelen. Deze moeten recht doen aan de positie van de overheid, als schakel tussen verschillende schaalniveaus, en aan de toegenomen mondigheid van burgers. Bij de maatschappelijke discussie over biotechnologie zijn verschillende actoren betrokken (overheid, bedrijfsleven, NGO's, wetenschap, burgers) die samen al doende de processen van beleidsontwikkeling, besluitvorming en beleidshandhaving vorm moeten geven op een in deze tijd passende wijze. Er zijn wat dit betreft verschillende perspectieven mogelijk (WRR 2002b; de Wilde et al. 2002).

In de eerste plaats is er het perspectief dat men heeft op de samenleving met de waarden die daarbij in het geding zijn. In dat verband kan worden gedacht aan zaken als de solidariteit en de toegankelijkheid van kennis en instituties. Ook de beslissingen over wat tot het publieke en wat tot het private domein behoort vallen hieronder. Beslissingen over zulke algemene richtinggevende principes behoren tot de verantwoordelijkheid van de overheid. Deze principes moeten in overeenstemming zijn met de min of meer intrinsiek in de maatschappij levende morele principes. Het lastige daarbij is dat die morele principes vaak onderling conflicteren, zodat voortdurend afwegingen moeten worden gemaakt over het relatieve belang van elk van die principes in een concrete situatie. Die afweging vergt zorgvuldige besluitvormingsprocedures, maar ondanks deze zorgvuldigheid

kunnen er voor individuen toch conflictsituaties ontstaan. De overheid dient daarom ook helderheid te geven over de ruimte die er bestaat voor een nadere decentrale invulling van de algemene richtinggevende principes. Het creëren van keuzevrijheid is een mogelijkheid om met afwijkende ideologische stellingnames om te gaan. Het waarborgen van individuele keuzevrijheid gebeurt altijd binnen een democratisch gelegitimeerd kader.

In de tweede plaats is er het perspectief als gevolg van de ethische stellingname ten aanzien van specifieke toepassingen van biotechnologie. Bij zo'n discussie moet onderscheid worden gemaakt tussen beginselethische en gevolgenethische aspecten. Omdat besluitvorming op democratische wijze moet plaatsvinden, kan de overheid daarbij - binnen het kader van de in het voorgaande aangeduide algemene richtinggevende morele principes - bij uiteenlopende beginselethische standpunten in de samenleving alleen een gevolgenethisch perspectief kiezen (WRR 2002b). Een ethische discussie moet op het niveau van de specifieke toepassing worden georganiseerd. Door middel van het stellen van ethische vragen kunnen procedures worden ontworpen om met de nieuwe mogelijkheden om te gaan. Een en ander sluit overigens niet uit dat de uitkomst van de gevolgenethische benadering kan bestaan uit een beginselethische norm.

In de derde plaats is er het perspectief met betrekking tot het toekennen van de maatschappelijke kosten en baten. De essentie daarbij is dat niet de kennisontwikkeling moet worden gestopt, maar dat de mogelijk negatieve effecten ervan moeten worden beheerst. Risico, en kennis op grond waarvan een risico wordt genomen, brengt ook verantwoordelijkheid met zich mee. De verantwoordelijkheden moeten dan ook duidelijk worden toebedeeld. Het is dus belangrijk op grond van de beschikbare kennis zo goed mogelijk in kaart te brengen wat de te verwachten baten en risico's zijn, wie de belanghebbende partijen zijn en door wie de risico's moeten/kunnen worden gedragen. Kennis en het al doende leren, spelen daarbij een belangrijke rol. Het beslissen over nieuwe ontwikkelingen impliceert echter altijd dat beslist wordt in onzekerheid. Het hanteren van het voorzorgbeginsel biedt daarbij een procedure. Er is echter sprake van een grote verscheidenheid aan politieke standpunten voor wat betreft het omgaan met dit beginsel. De reactie op onzekerheid in termen van het voorzorgbeginsel wordt door verschillende groeperingen heel verschillend ingevuld. Met betrekking tot het hanteren van dit beginsel is daarom een transparant en consistent beleid van de overheid nodig (WRR 2002b).

Een vierde perspectief, ten slotte, gaat over de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kennis voor verschillende actoren. Fundamentele inzichten met betrekking tot het moleculaire niveau vormen de basis voor innovaties binnen

verschillende sectoren van de economie. Voor het realiseren van innovaties is echter meer nodig dan fundamentele kennis. De vertaling van fundamentele inzichten in economisch relevante toepassingen vergt ook andere soorten kennis, zoals bijvoorbeeld kennis van technieken, marktwerking, consumentenpreferenties en -gedrag, wet- en regelgeving, internationale concurrentiepositie en financieringsmogelijkheden. Bij zo'n vertaalproces zijn dus diverse disciplines en verschillende partijen betrokken.

In Nederland ligt het onderzoek op het gebied van de biomoleculaire wetenschappen op een goed niveau maar de ontwikkeling van innovatieve toepassingen laat te wensen over. Een kritische reflectie op 'kennisinteractie' is derhalve gewenst. Het is dus de vraag is op welke terreinen overheidsmaatregelen nodig zijn. Deze maatregelen dienen te voorkomen dat innovatieve potentie verloren gaat doordat de maatschappelijke opbrengsten, die groot zijn, het belang van individuele ondernemingen overstijgen. Bij een rol van de overheid moet gedacht worden aan (fundamenteel) onderzoek en onderwijs, aan kennistoegankelijkheid via andere kanalen dan het onderwijs, en aan de interactie tussen verschillende soorten kennis. Ten slotte verdienen zowel de bescherming van het intellectueel eigendomsrecht als de borging van de kwaliteit van publiek toegankelijke kennis aandacht.

De beschikbaarheid van onafhankelijke kennis is van belang voor het op een democratische wijze tot stand laten komen van beleidsbeslissingen over de maatschappelijke (on)gewenstheid van specifieke toepassingen van biotechnologie. Het gaat daarbij zowel om de beschikbaarheid van kennis als om het op een kwalitatief goede wijze hanteren van deze kennis door burgers en personen die betrokken zijn bij de beleidsvoorbereiding, het nemen van besluiten en het toezicht op beleidsuitvoering. Gezien de karakteristieken van het proces van technologieontwikkeling betreft dit zowel kennis op het gebied van bètawetenschappen en techniek, als kennis op het gebied van alfa- en gammawetenschappen. Met name de integratie van verschillende soorten kennis (moleculair, biologisch, sociaal-wetenschappelijk) en verschillende systeemniveaus (moleculair, organisme, ecosysteem, sociale en economische systemen) is belangrijk.

De toegang tot onafhankelijke kennis van geborgde kwaliteit is een noodzakelijke voorwaarde voor vertrouwen in, en democratische controle op besluitvorming over toepassingen van biotechnologie. Inzet van internet en andere ICT-instrumenten kunnen in technische zin bijdragen aan het toegankelijk maken van informatie, maar kennistoegankelijkheid vereist meer dan dat. Kennistoegankelijkheid vereist ook dat de informatie geïnterpreteerd en beoordeeld kan worden. Dit stelt eisen aan de algemene kennis van burger, en dus ook aan het onderwijs, aan de

mogelijkheden om die kennis op peil te houden, en aan het beschikbaar zijn van een systeem voor kwaliteitsborging van publiek beschikbare kennis op biotechnologisch gebied.

Een vertrouwen in beleidsontwikkeling en een democratische controle op besluitvorming en beleidsuitvoering, vereisen echter meer dan het publiek beschikbaar zijn van kennis. Burgers moeten het gevoel hebben gehoord te worden in de fase van beleidsontwikkeling en vertrouwen hebben in de manier waarop politiek en beleid met kennis omgaan. Omdat politici en beleidsmakers zich bezighouden met grote lijnen zullen zij genoodzaakt zijn bij de voorbereiding van besluitvorming wetenschappers en experts in te schakelen. Daarbij houden ze wel zelf de formele eindverantwoordelijkheid. Ook in de fase van de beleidsuitvoering moet worden gezocht naar het evenwicht tussen formele verantwoordelijkheid en het gebruik van wetenschappelijke kennis en expertise. Het vormgeven van de relatie tussen beide en het toedelen van verantwoordelijkheden moet op transparante wijze gebeuren, want uiteindelijk is de individuele burger de ultieme toezichthouder.

## 7.8 CONCLUSIES

Het beslissen over biotechnologie vereist dat de overheid zicht krijgt op mogelijke innovaties in verschillende sectoren die veroorzaakt worden door de snelle ontwikkeling op het gebied van moleculaire wetenschappen. Bovendien moet de overheid in interactie met verschillende actoren het democratisch proces vormgeven op een wijze die past bij de maatschappelijke realiteit. Dit laatste impliceert dat de overheid in de fase van de beleidsontwikkeling optreedt als een boven de partijen staande regisseur die zoveel mogelijk actoren hoort. In de fases van besluitvorming en beleidsuitvoering moet op transparante wijze het evenwicht tussen formele verantwoordelijkheid en wetenschappelijke kennis en expertise vorm worden gegeven. Daarbij zal de overheid zich voortdurend bewust moeten zijn van haar positie en rol op het grensvlak tussen verschillende schaalniveaus.

## LITERATUUR

- Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (1999) *Vitaliteit en kritische massa*, Den Haag: AWT.
- Dam-Mieras, M.C.E. van (2001) *Biotechnologie in maatschappelijk perspectief*, WRR Werkdocumenten W117, Den Haag: WRR.
- Dool, P. van den, en J. Geurts (2000) *Bèta/techniek uit balans. Een beeld van huidige knelpunten tussen aanbod en vraag en mogelijke oplossingen*,

- Delft: Axis, Nationaal platform voor Natuur en Techniek in onderwijs en arbeidsmarkt/LDC, Expertisecentrum voor Loopbaanvraagstukken.
- Emmerij, L. (2001) 'Goed bestuur als voorwaarde voor ontwikkelingshulp?' blz. 205-217 in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 58, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Helvoort, T. van (2002) *Biochemie tussen nut en cultuur. De 'Triple Helix' van de Nederlandse biowetenschappen*, Nijmegen: Nederlandse Vereniging voor Biochemie en Moleculaire Biologie/Open Universiteit Nederland.
- Hofman, A., U. de Jong, M. van Leeuwen, M. van den Berg, J. de Boom, D. de Graaf en J. Roeleveld (2001) *Studentenmonitor 2000*, Den Haag: Ministerie van OC&W.
- KNAW Verkenningen (1999) *Bio-exact. Mondiale trends en nationale positie in biochemie en biofysica*, Amsterdam.
- Ministerie van Economische Zaken (2000) *Internationale ICT-toets*, Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000) *Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2000*, Den Haag.
- NWO (2001) *Strategienota 2002-2005. 'Thema's met talent'*, Den Haag.
- NWO/Exacte Wetenschappen en Informaticaonderzoekplatform Nederland (2000) *Nationale onderzoeksagenda informatica (NOAG-I)*, Den Haag.
- OECD (2001) *The application of biotechnology to industrial sustainability*, Working Party on Biotechnology, Paris.
- Overleg Chemie Nederland (2000) *Chemie in nieuw perspectief; chemieopleidingen van middelbare school tot arbeidsmarkt*, Den Haag: OCN.
- Scharpf, F.W. (2000) *Notes toward a theory of multilevel governing in Europe*, Köln: Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- UNDP (2001) *Human development report 2001. 'Making new technologies work for development'*, <http://www.undp.org/dpa/index.html>.
- Wilde, R. de, N. Vermeulen en M. Reithler (2002) *Bezeten van genen. Een studie naar de innovatieoorlog over genetisch gemodificeerd voedsel*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 58, Den Haag: Sdu Uitgevers.



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002a) *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002b) *Biotechnologierapport* (nog niet gepubliceerd).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002c) *EU 28* (nog niet gepubliceerd).



## BIOTECHNOLOGIE: DE INTERNATIONALE KENNISSAMENLEVING EN DE RUIMTE VOOR NATIONAAL BELEID

*Commentaar door J.C.Terlouw*

*Terlouw was voorzitter van de commissie die het maatschappelijk debat organiseerde over biotechnologie en voedsel en is lid van de Eerste Kamer.*

De auteurs schetsen in het kort de stand van zaken met betrekking tot de biotechnologie in de internationale kennissamenleving en verkennen welke ruimte er is voor nationaal beleid op dit gebied. Naar het schijnt hebben zij geen kennis genomen van het rapport 'Eten en Genen' (2002), het verslag van het publieke debat over biotechnologie en voedsel, dat in het begin van dit jaar is verschenen, want daaraan wordt niet gerefereerd. Toch heeft dat debat relevante informatie opgeleverd over de kansen en obstakels waarmee onderzoek en toepassingen van biotechnologie te maken hebben. De auteurs wijzen er bijvoorbeeld op dat de maatschappelijke onrust vooral gericht is tegen het risico van introductie van genetisch gemodificeerde organismen (GGO) in de altijd open productiesystemen. De commissie die het genoemde debat heeft begeleid, heeft dan ook aanbevolen dat GGO-vrije teelt mogelijk moet blijven. Verder mag de teelt van transgene landbouwgewassen de wilde flora en fauna niet beïnvloeden.

Wetenschap en technologie hebben ontwikkelingen mogelijk gemaakt die de welvaart enorm hebben verhoogd, maar die daarnaast hebben geleid tot grote gevaren voor de samenleving, met name voor het milieu en op het gebied van bewapening. Globaal gesproken onderkennen we nu in de samenleving twee opvattingen. Sommigen vinden dat we aan de technologische ontwikkelingen zeer strenge voorwaarden moeten stellen en dat de economische groei, die er nauw mee is verbonden, krachtig moet worden beperkt. Anderen zijn van mening dat wetenschap en technologie de problemen die ze hebben veroorzaakt zelf moeten oplossen, door geavanceerder en zorgvuldiger onderzoek.

Ondergetekende hoort bij de laatste groep, voornamelijk uit praktische overwegingen. De natuurwetenschappen zijn in verschillende opzichten verder ontwikkeld dan de wetenschappen die zich bezighouden met menselijk gedrag. In zekere zin zijn de natuurwetenschappen eenvoudiger dan de menswetenschappen. Van Dam en Jansweijer wijzen op een nieuwe sociale kwestie, bestaande uit twee componenten: de 'oude' sociale problemen, zoals de armoede, en de 'nieuwe', bijvoorbeeld de internationale misdaad en de internationale migratie. Welnu, in vergelijking tot de resultaten van de fysica en de biologie, zijn we nog

niet ver gekomen met het voorkomen van oorlogen en het onderdrukken van terrorisme.

In een 'gemonialiseerde' wereld waarin het menselijk gedrag nog zo onbeheersbaar is, lijkt de optie om paal en perk te stellen aan technische ontwikkelingen onbereikbaar. Alles wat mogelijk wordt en wat voor sommigen voordeel oplevert, wordt toegepast. Dat is niet tegen te houden. Het voorkomen van bepaalde nadelige gevolgen door (internationale) regelgeving blijkt een zeer moeizame weg. Kansrijker lijkt het om van de beoefenaren van wetenschap en technologie zelf te vragen de ontwikkelingen zo te sturen dat onverantwoorde toepassingen worden voorkomen. Daarbij zij aangetekend dat zuivere wetenschap niet aan banden moet worden gelegd.

Nederland heeft op het gebied van de natuurwetenschappen in het algemeen een goede positie gehad. De auteurs constateren dat ook in de biochemie/moleculaire biologie het Nederlandse onderzoek goed is ontwikkeld. Dat is een positief signaal. We worden er daarbij wel steeds meer bij bepaald dat wetenschappelijke en technische ontwikkelingen niet alleen invloed hebben op het welvaartsniveau, maar ook op de ethiek. Het is niet gewaagd aan te nemen dat het op de markt komen van de pil invloed heeft gehad op de seksuele moraal, en dat zowel de opkomst van de ruimtevaart als de paleontologische ontdekkingen een rol spelen bij veranderingen in het religieuze denken. De verantwoordelijkheid van onderzoekers heeft er daardoor een dimensie bij gekregen. Vooral nu de levensprocessen meer en meer onderwerp van onderzoek zijn geworden, maken velen zich zorgen over de vraag of we geen gevaarlijke weg zijn ingeslagen. Er groeit een dilemma: enerzijds wil Nederland zijn goede positie in het internationale onderzoek behouden of zelfs versterken, anderzijds mogen de uit de samenleving opkomende bezwaren niet worden genegeerd. De auteurs van het artikel zijn van mening dat het aan de nationale overheid is om in interactie met verschillende actoren het democratische proces vorm te geven op een wijze die past bij de maatschappelijke realiteit.

### ***De rol van de Nederlandse overheid***

In een democratische samenleving horen burgers medezeggenschap te hebben over wetenschappelijke ontwikkelingen die maatschappelijke consequenties hebben. Tijdens het publieke debat is gebleken dat veel burgers weinig geloof hechten aan de mogelijkheden daartoe. Ze hebben beperkt vertrouwen in de instanties die daarover gaan (de wetenschap, het bedrijfsleven en de overheid), al is dat vertrouwen in ons land groter dan in de meeste andere Europese landen. Verder is gebleken dat men aanzienlijk positiever staat tegenover medische toepassingen dan tegenover genetische modificaties op het gebied van voeding.

De auteurs constateren dat de Nederlandse overheid zich bevindt in de positie van middenmanager. Zij heeft geen volledige greep op wat er op hogere niveaus wordt beslist (EU, Wereldhandelsorganisatie) maar zij is wel het eerste aanspreekpunt van de bevolking. Dat is een lastige positie. Hoe voer je een ethische discussie en hoe kom je op grond daarvan tot conclusies? De problematiek wordt helder beschreven in het artikel, maar oplossingen zijn niet zomaar voorhanden. Er wordt gesteld dat door middel van het formuleren van ethische vragen procedures kunnen worden ontworpen om met nieuwe mogelijkheden om te gaan. Dat is niet eenvoudig. Ook de commissie Eten en Genen (2002) heeft geconstateerd dat voor de toepassing van een nieuwe technologie maatschappelijk draagvlak dient te bestaan. Daarom is het van belang dat het publiek tijdig beschikt over objectieve, evenwichtige en begrijpelijke informatie, op grond waarvan het zich een mening kan vormen over de voorwaarden waaronder toepassingen aanvaardbaar zijn. De commissie heeft de regering aanbevolen op korte termijn een onderzoek te laten uitvoeren, uitmondend in een advies, over de meest geëigende wijze waarop met het publiek over toepassingen van biotechnologie kan worden gecommuniceerd.

Vanzelfsprekend weet de gemiddelde burger nauwelijks wat genetische modificatie inhoudt. In het algemeen is de eerste reactie van zo'n willekeurige burger als hij erover hoort negatief, met name als het gaat om voedingsmiddelen. Opmerkelijk was ook, tijdens het publieke debat, dat economische argumenten vaak als van nul en gener waarde werden beschouwd. Het kostte de gespreksleiders moeite om degenen met wie werd gedebatteerd ervan te overtuigen dat economische aspecten een belangrijke rol spelen in de besluitvorming. Het leek er op dat economie wordt beschouwd als het belang van anderen, zelden als belang voor de debater zelf. De sprekers wisten in het algemeen ook niet dat vrijwel alle menselijk voedsel vandaag de dag tot stand is gekomen door middel van (klassieke) veredelingsmethoden en in de vrije natuur niet is te vinden. Kortom, er is een grote kloof in kennis tussen degenen die zich met biotechnologie bezighouden en degenen die met de toepassingen ervan worden geconfronteerd. Deelnemers aan de debatten die de moeite namen zich te laten informeren, bleven veelal kritisch, maar stonden de moderne biotechnologie doorgaans uiteindelijk wel toe, onder strenge voorwaarden. Het is dan ook belangrijk, maar ook heel moeilijk, *om het publiek te voorzien van objectieve, evenwichtige en begrijpelijke informatie op grond waarvan het zich een mening kan vormen.*

Hoe vitaal kan een nationale staat nog zijn in een internationaliserende wereld, als het gaat om de kennissamenleving? Veel burgers zijn daar sceptisch over, bleek tijdens het publieke debat over biotechnologie en voedselvoorziening. Ook is gebleken dat het moeilijk is burgers voor het onderwerp te interesseren. Wellicht is het één het gevolg van het ander.

De conclusies van de auteurs zijn geen blauwdruk. Dat is begrijpelijk. Het onderwerp is uitermate complex. Veel van de Europese regelgeving is nog in de maak. Het is een moeizaam proces om tot mondiale afspraken te komen (zie het Kyoto-overdrag). Overheidsbeslissingen lopen vaak ver achter bij commerciële ontwikkelingen. De term 'Nederland-gidsland', die getuigt van een aanzienlijke arrogantie, is gelukkig in onbruik aan het raken. Maar we hoeven ongewenste ontwikkelingen niet willoos over ons heen te laten komen. Zowel de kwaliteit van ons land als democratische rechtsstaat, als de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek in ons land, geven ons een positie in de wereld waardoor invloed kan worden uitgeoefend. "De overheid zal zich voortdurend bewust moeten zijn van haar positie en rol op het grensvlak tussen verschillende schaalniveaus", is de laatste zin van het artikel. Het gaat om het niveau van de wereld, van de Europese Unie, van Nederland, van de burgers in Nederland. Zolang er aan de democratische spelregels in Europa en a fortiori in de wereld nog zoveel te verbeteren valt, hebben we het recht en de plicht die positie te gebruiken en te verdedigen. Ook als het gaat om het bewaken van de kwaliteit van de internationale kennissamenleving.

#### LITERATUUR

Tijdelijke Commissie Biotechnologie en Voedsel (2002) *Eten en Genen*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

## DE INTERNATIONALE KENNISSAMENLEVING EN RUIMTE VOOR NATIONAAL BELEID

*Commentaar door J. Staman*

*Staman is directeur van het Rathenau Instituut.*

De pretentie de natuur in haar genetische opmaak te herontwerpen, is moreel omstreden. Weinigen vinden tegenwoordig de ontwikkelingen rond de biotechnologie een aangelegenheid louter voor de privé-moraal. Optimisten én pessimisten vinden dat de biotechnologie moet worden ingebed in een adequate nieuwe publieke moraal. We willen, in de woorden van de auteurs, een maatschappelijk verantwoorde technologie. Voor sommigen is dat herontwerpen een fascinerende ontdekkingsreis, voor anderen een beangstigende. Laatstgenoemden zien een riskante technologie van aanpassen en verbeteren. Riskant vooral omdat ze ingezet zal worden voor het bevredigen van ongeveer alle denkbare preferenties die mensen kunnen hebben. Onze leefomgeving zal worden gestoffeerd met nieuw ontworpen organismen, met nieuwe micro-organismen, planten en dieren. En ook de mensen zullen worden aangepast en verbeterd. Biotechnologie is een technologie van de markt. Sommigen vrezen een wetenschappelijke praktijk die geen maat zal kennen, die zich verschuilt in een internationale markt en die zich onttrekt aan kritisch debat en democratische controle. In de nu volgende tekst wordt toegelicht dat de overheid dient te investeren in de wisselwerking tussen publieke moraal en concrete ethische stellingnames.

### ***Het valt wel mee***

Het standaardantwoord dat aan de verontrusten wordt gegeven, begint met de constatering dat de ontwikkelingen veel langzamer gaan dan men denkt; eigenlijk kunnen alleen levensvatbare veranderingen in het genoom worden aangebracht als de expressie heel erg specifiek is. De levende natuur blijft dus vooral zoals hij is. Herontwerpen is een buitengewoon complexe aangelegenheid die moet voldoen aan de strengste zorgvuldigheidseisen. Behoedzaamheid is het leidmotief. Daarbij wordt ingezet op ontwikkelingen die er toe doen. We willen bijdragen aan de oplossing van vitale problemen. Het gaat om de preventie en behandeling van ernstige ziekten, om nieuwe oplossingen te vinden voor milieuvraagstukken, om de wereldvoedselvoorziening vooruit te helpen en ga zo maar door. Benadrukt moet worden dat Nederland daarbij geen eiland is. Alle ontwikkelde landen zullen dié biotechnologie vooruit willen brengen; we moeten oog houden voor onze wetenschappelijke positie en ook voor de daarmee samenhangende welvaartsontwikkeling.

Kortom, de vragen van de verontrusten verwijzen naar een platte alledaagse technologie met tal van ongewenste neveneffecten en het antwoord dat ze krijgen verwijst naar een zeer te respecteren technologie. Zouden de psychologen hier spreken van cognitieve dissonantie? Loopt men in een communicatieve valkuil? Loopt men gauw het gevaar gerekend te worden tot het ene kamp alle goede bedoelingen ten spijt? Zal men zo alleen misprijzingen oogsten? Dat zou doodzonde zijn, want er worden door de auteurs waardevolle suggesties naar voren gebracht.

Biotechnologie maakt de publieke moraal tot hét probleem:

“Van de overheid mag worden verwacht dat zij een omgeving schept waarin nieuwe kennis op een maatschappelijk verantwoorde wijze kan gedijen. Verder moet de overheid zo goed als mogelijk rekening houden met de maatschappelijke gevolgen van technologische innovaties”, aldus de auteurs. Vier perspectieven voor overheidsbeleid worden vervolgens naar voren gebracht. In deze bijdrage wordt ingegaan op de eerste twee, die respectievelijk handelen over de publieke moraal en de ethische stellingnames bij concrete projecten.

Het gaat in het eerste geval om het gezichtspunt dat men heeft op normen en waarden in de samenleving, op wat daarvan tot de private en de publieke moraal kan worden gerekend. Verder gaat het om de visie op de conflicterende principes die aan het werk zijn en op de doorwerking van deze principes in het beleid. De auteurs benadrukken hier ook het belang van de zogenoemde *opting out*, of exitvoorzieningen, die het burgers mogelijk maakt om zich te onttrekken aan de dominante sociale praktijk en een levensstijl te kiezen die wel in overeenstemming is te brengen met hun principes, normen en waarden. De etikettering van producten met genetisch gemodificeerde organismen is zo'n voorziening.

De kunst van het regeren is langs democratische weg een normatief kader te laten ontstaan en dit in het beleid aan het werk te krijgen. Het probleem is dat de beschreven biotechnologie het heersende normatieve kader onderuit heeft gehaald. De burgers verkeren ook nu, na ten minste tien jaar biotechnologiedebat, nog steeds in onzekerheid over de vraag wat nu precies de waarden, normen en principes zijn op dit gebied en hoe deze praktisch een leidraad kunnen zijn bij beslissingen die gevolgen hebben voor onze verhouding met de natuur en het milieu. Hoe geven ze uitdrukking aan onze intuïties en ideeën over het geheim van de natuur en de regulerende principes die daarin aan het werk zijn? Deze intuïties, ideeën en principes gaan over de morele status van plant en dier; onze opvattingen over de persoon, zijn autonomie en zelfbestemming, zijn gedetermineerdheid en zijn verantwoordelijkheid; lotsverbondenheid en solidariteit; de



morele betekenis van het lijden van mens en dier; de betekenis van risico's en de toepassing van het voorzorgsprincipe.

De nieuwe technologie confronteert ons met de noodzaak om dit alles voortdurend en grondig te doordenken en er een nieuwe taal voor te ontwikkelen. Wij gaan immers onze omgeving wel degelijk stofferen met een nieuwe natuur en we bouwen wel degelijk aan de nieuwe mens; wij passen aan en verbeteren, alle relativering ten spijt. De burger wil een adequate nieuwe publieke moraal en daarom kunnen velen geen genoegen nemen met een overheidsbeleid dat voornamelijk het klassieke kader bevestigt en aan minderheden een exitvoorziening als een etiketteringregeling biedt. Dat wordt opgevat als een 'ja, mits-beleid' waarin de biotechnologie teruggedrongen wordt tot de private moraal.

" Niet het beoordelen van de technologie op zich, maar het beoordelen van de contextgebonden toepassing ervan staat daarbij centraal", zo stellen de auteurs. Een bewering die uitstekend past bij een goed werkend normatief kader; een bewering die in dat kader redelijk en billijk is. Maar in het heersende normatieve kader heeft men weinig vertrouwen en in het beleid van de overheid en de rol van de wetenschap al evenmin. Wat ligt er dan meer voor de hand dan te vragen om een moratorium?

Wat is het betere perspectief? Het is vaker gezegd; de regering moet processen ontwikkelen en middelen verschaffen voor debat en studie en zij moet een fair 'nee, tenzij-beleid' ontwikkelen als redelijk alternatief voor het moratorium. Reflectie en debat slagen immers niet in de lege ruimte van een moratorium. Het debat moet worden gevoed met concrete cases die hier en nu spelen. De overheid doet er wijs aan tijd en ruimte te nemen voor articulatie, voor het ontwikkelen van een nieuwe taal. Precies wat de verschillende kabinetten de afgelopen tien jaar hebben geprobeerd (Ritzen 1991). Maar men zij gewaarschuwd, dit keer was het de agrobiotechnologie die het moratoriummonster opriep, de volgende keer, wanneer de contouren van de nieuwe mens plotseling zichtbaar worden, zal opnieuw de roep klinken om een krachtig halt.

### ***Een gevolgethische aanpak schiet tekort bij concrete projecten.***

De verlegenheid met de toepassing van een gebrekkig functionerend moreel kader werkt door bij de stellingnames over concrete biotechnologieprojecten en bij introducties in de markt. De auteurs geven in hun tweede perspectief aan dat ethische stellingnames over concrete projecten berusten op afwegingen waarbij men alleen kijkt naar de gevolgen van de technologie. De beginselethische afweging zit al in het publieke normatieve kader verdisconteerd en dat vormt het

speelveld waarbinnen de gevolgen normatief worden beoordeeld. Gaan we hier niet te snel voorbij aan het feit dat dit normatieve kader zelf in alle opzichten ter discussie staat?

De rode draad in dit betoog betreft de wisselwerking tussen de publieke moraal, de beginselethische kaders in de woorden van de auteurs, en de ethische stellingname in de concrete omstandigheden van het geval. Als we het vertrouwen van de bezorgde burger willen winnen en zijn scepsis voor lief nemen dan moeten we investeren in processen waarin die burger kan deelnemen aan het debat. Hij moet zich permanent aangesproken en betrokken voelen. Hij moet weten dat het debat *voor hem* is bedoeld.

Op het vlak van de biotechnologie kennen we enkele sectoraal georganiseerde toelatingsstelsels. Meestal werkt men met een toetsingskader dat door de beoordelingsinstantie van tevoren is opgesteld en waarin nog maar heel weinig kon worden uitgewerkt. Datzelfde lot zal ook het door de Kamer gevraagde integrale toetsingskader voor de biotechnologie treffen (Ross-van Dorp 2002). De valkuil van al die toetsingsprocedures is dat het concrete besluit en de afweging keurig in gevolgethische termen wordt gegoten, terwijl de reflectie op het voorgestructureerde toetsingskader in de beslotenheid van de beoordelingsinstantie plaatsvindt. Binnen zo'n beoordelingsinstantie zal men met man en macht proberen de verlegenheid met dat kader binnenskamers te houden (Paula en De Cock Buning 2001). Zo blijft de toetsing een hoogst besloten aangelegenheid waaraan de burger geen deel heeft. Het is daarom van belang dat steeds wordt gezocht naar een platform voor publieke discussies over de beginsel-ethische kwesties en het zijn de beoordelingsinstanties die discussies moeten voeden met interessante cases en overwegingen.

De overheid die een machtspeel speelt en in de vraagstelling van het debat het eerbiedwaardige vooropstelt, plaatst die burger buiten de discussie. Die overheid verliest aan geloofwaardigheid en vertrouwen. Dat is de les die we kunnen trekken uit het gevoerde debat over de agro- en voedselbiotechnologie. Het kost van de burger het uiterste van zijn voorstellingsvermogen om in de huidige voortbrengselen van de agrobiotechnologie iets van de oplossing van een vitaal probleem te kunnen zien. Hij accepteert op dit terrein geen debat dat de eerbiedwaardigheid van die biotechnologie vooronderstelt, en hij is niet bereid zijn scepsis over de beloften van die biotechnologie onder stoelen of banken te steken.

## LITERATUUR

*Motie Ross-van Dorp c.s.* (2002) Tweede Kamer, vergaderjaar 2001- 2002, 27 428 en 27 543, nr. 18, Den Haag: Sdu.

Paula, L.E., en Tj. de Cock Buning (2001) *Biotechnologie bij dieren ethisch getoetst?* Rathenau Instituut, Werkdocument 84, Den Haag.

Ritzen J.M.M. (1991) *Kader voor discussies over ethische aspecten van wetenschappelijk onderzoek*, Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 319, nr. 12, Den Haag: Sdu.



## 8 DE LANGE WEG NAAR EEN INTERNATIONAAL MILIEUBELEID

*C.A. Hazeu en I.J. Schoonenboom*

*Beide auteurs zijn wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 8.1 INLEIDING

We leven in een internationaliserende wereld. Dat is niet alleen het gevolg van een toenemende welvaart, specialisatie, arbeidsdeling en handel. Ook de probleemkant van deze ontwikkelingen dwingt tot internationalisering, en met name van de publieke pendant ervan: de ontwikkeling van sturingscapaciteit op een internationaal niveau om die problemen aan te kunnen pakken. Onder andere zijn er milieuproblemen ontstaan met een grensoverschrijdend, zo niet wereldwijd karakter; een gevolg van de materiële welvaart en een groeiende wereldbevolking. Het gaat daarbij met name om het klimaat - de gevolgen van opwarming van de aarde door CO<sub>2</sub>-uitstoot -, biodiversiteit en water. Dit zijn stuk voor stuk veelomvattende en complexe problemen. Dit betekent dat ook al op het niveau van een ogenschijnlijk operationele probleemcategorie als 'water' er sprake is van een *mer à boire*. Zo denkt Koffi Anan bij het duurzaamheidsprobleem 'water' aan beschikbaar en betaalbaar zoet water in ontwikkelingslanden; de Nederlandse regering denkt aan het bergen en afvoeren van een vaker voorkomende wateroverlast in onze delta – een geheel ander probleem.

Kenmerkend voor de *wicked* milieuproblemen is dat:

- de gevolgen ernstig en niet of nauwelijks omkeerbaar zijn;
- die gevolgen voor een belangrijk deel neerslaan bij andere (groepen van) mensen en landen dan die ze veroorzaken;
- ze zich bovendien deels pas ver in de toekomst manifesteren: toekomstige generaties worden ermee opgezadeld;
- ze het gevolg zijn van veelomvattende verbanden, met name ook van de ongelijke verdeling van de welvaart in de wereld;
- de causaliteit van die verbanden bovendien deels onzeker is;
- sommige causaliteiten bovendien lastig interpreteerbaar zijn: groeiende welvaart is slecht voor het milieu, maar armoede ook (minder mensen is daarentegen zonder meer goed).

Aan de aanpak van deze 'grote' milieuproblemen zullen nationale overheden hun bijdragen moeten leveren, maar de aard ervan overstijgt per definitie hun jurisdictie. De problemen kenmerken zich door internationale *negatieve externe effecten* (Hazeu 2000: 242-243). Bijdragen aan de oplossing ervan hebben dus per definitie *internationale positieve externe effecten*: ook andere landen profiteren mee. Dat laatste lijkt mooi, maar het betekent dat landen een *incentive* hebben om te 'klaplopen' op de inzet van anderen. En als alle landen dat ook zouden doen, is het een voorbeeld van een *prisoner's dilemma*, met als uitkomst volstrekte immobiliteit: iedereen wacht op de bijdragen van anderen (Olson 1965). Om dit probleem te voorkomen, is idealiter een hogere jurisdictie nodig: een wereldregering, dat wil zeggen een autoriteit die op wereldschaal over besluitvormings-, uitvoerings- en handhavingsbevoegdheden beschikt.

Maar er is geen wereldregering, en vermoedelijk over tien of honderd jaar nog niet. De vraag die we in dit artikel behandelen, is hoe we dan toch stappen kunnen zetten om op internationaal niveau te komen tot een mobiliserend milieubeleid. In paragraaf 2 kijken we terug naar de afgelopen vijftien jaar: van het rapport van de Commissie-Brundtland (1987) tot de grote VN-conferentie in Johannesburg (2002). Onder de vlag van 'duurzame ontwikkeling' is die periode gekenmerkt door een teneur om alles met alles - welvaartsverdeling en milieu, arm en rijk, huidige en toekomstige generaties, economische, ecologische en sociaal-culturele waarden - te verbinden en iedereen te committeren aan dit hoge doel. Dit is te zien als een uitvloeisel van de declaratieve fase waarin het probleem wordt geagendeerd. Verder zijn in deze periode met name het Kyoto-protocol tegen CO<sub>2</sub>-uitstoot en het biodiversiteitsverdrag tot stand gekomen. Maar in het algemeen is anno nu de urgentie alleen maar toegenomen om van de declaratieve de operationele fase in te gaan. In paragraaf 3 doen we een aantal suggesties om tot verdere operationele stappen voor internationale bewerktuiging te komen. Daarbij houden we een pleidooi voor *decompositie* en *specificatie* van wat het allesoverkoepelende duurzaamheidsbegrip is geworden, om meer gericht en operationeel de grote ecologische problemen te kunnen aanpakken. In dat licht trekken we in paragraaf 4 een aantal conclusies.

## 8.2 VAN BRUNDTLAND TOT JOHANNESBURG: HET ALLESVERZOENENDE DUURZAAMHEIDSPRINCIPE

### ***Het duurzaamheidsbegrip in de declaratieve fase***

Het was de verdienste van de World Commission on Environment and Development (commissie-Brundtland) dat zij met haar rapport *Our Common Future* (1987) de wereldgemeenschap ertoe heeft aangezet om duurzame ontwikkeling als

ambitie na te streven. Haar oproep hiertoe heeft een proces van bewustwording rond milieu- en duurzaamheidsvraagstukken gestimuleerd dat na het rapport van Club van Rome van vijftien jaar eerder tot stilstand was gekomen. Sindsdien is het gebruik van het begrip duurzaamheid gemeengoed geworden en heeft het zich blijvend een plaats verworven als één van de termen waarmee handelen en oogmerken van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden gerechtvaardigd.

De aandacht die de commissie-Brundtland vroeg voor duurzame ontwikkeling heeft wereldwijd een grote weerklank gevonden en aanleiding gegeven tot grote activiteit, zowel van wetenschappelijke, maatschappelijke als politiek-bestuurlijk aard. Wetenschappelijk leidde het rapport tot indringende vragen, zoals: welke ecologische gevolgen van menselijk handelen zijn aantoonbaar, hoe omkeerbaar zijn deze, waaruit bestaat de biodiversiteit eigenlijk, zijn alle soorten even belangrijk, welke relaties bestaan er tussen de soorten, welke voorraden aan grondstoffen bestaan er, welke substituten hiervoor zijn aanwezig of te ontwikkelen, wat is de invloed van het armoedevraagstuk op het milieu? Het zijn stuk voor stuk vragen die een uitstraling hebben op vele vakgebieden.

Ook maatschappelijk gezien, heeft het duurzaamheidsbegrip een grote doorwerking gekregen. Er zijn vele groepen opgekomen die willen bijdragen aan een duurzame wereld, en evenzo kwalificeren velen zichzelf of hun activiteit inmiddels als 'duurzaam'. Dit geldt bijvoorbeeld voor groepen boeren, bepaalde steden of (chemische) industrieën die zich hiermee willen onderscheiden van vroegere praktijken of van die van anderen. In het maatschappelijk debat wordt de kwalificatie 'duurzaam' vaak aangevoerd als argument voor het eigen gelijk, maar ook degenen die dat gelijk bestrijden, doen dit door te verwijzen naar duurzaamheid. Politiek-bestuurlijk zijn er internationaal tal van belangrijke acties ondernomen. In het verband van de Verenigde Naties zijn er bijvoorbeeld belangrijke verdragen gesloten om ernstige milieuproblemen het hoofd te bieden, zoals ten aanzien van het klimaat, de ozonproblematiek en de biodiversiteit. De Europese Unie heeft zich in het 'European Fifth Action Plan' geïmmiteerd aan het streven naar duurzaamheid en de OESO heeft een 'Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century' en 'Guidelines for Multinational Enterprises' opgesteld. In Nederland wordt met de Milieubalansen en de Milieuverkenningen van het RIVM, en de National Accounting Matrix including Environmental Accounts (NAMEA) van het CBS, een basis verschaft voor het beleid, dat met de achtereenvolgende Nationale Milieubeleidsplannen van het ministerie van VROM vorm heeft gekregen. Het interdepartementale programma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO) heeft op verschillende terreinen een impuls gegeven aan de

technologische innovaties die vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling gewenst zijn.

Duurzame ontwikkeling is dus onderwerp van een brede bewustwording, wordt inmiddels met veel onderwerpen in verband gebracht en is onderdeel gaan uitmaken van een paradigma waarmee een breed gedragsspectrum wordt gemotiveerd. Tegelijk is met die brede bewustwording een zekere vervaging van betekenis gepaard gegaan. Het is daarmee ook een lastig begrip, dat op uiteenlopende wijzen wordt geïnterpreteerd. Het streven naar een duurzame ontwikkeling is, met andere woorden, steeds meer een 'pakket' geworden van belangen, opvattingen en prioriteiten, waar iedere betrokkene wel iets van z'n gading terugvindt. Maar de grote internationale milieuvraagstukken vragen in toenemende mate om toespitsing op concrete keuzes en operationeel beleid.

Vijf jaar na de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro (1992), die de *Agenda 21* als uitkomst had, is besloten dat nationale overheden een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling zullen opstellen, waarin zij verantwoordelijk zijn op dit gebied hebben gedaan en wat hun voornemens zijn. Op de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling die in 2002 in Johannesburg werd gehouden is hiervan de balans opgemaakt. De conferentie van Johannesburg liet zien hoe moeilijk het is om bij zeer uiteenlopende en vaak strijdige belangen tot beduidende vooruitgang te komen. Johannesburg maakte ook duidelijk dat de werkzaamheid van het allesverzoevende duurzaamheidsparadigma van afgelopen vijftien jaar is uitgewerkt. De 'declaratieve fase' van probleembewustwording (het op de agenda krijgen) is nu voorbij. Het gaan uitvoeren van concrete, operationele en handhaafbare vormen van milieubeleid wordt steeds urgenter. Om dat te bereiken, moet er anders dan tot nu toe gewerkt worden. Een dergelijk beleid vergt ook keuzes; het is een illusie om te denken dat aan alle belangen en opvattingen tegemoet gekomen kan worden. Dat betekent dat afscheid moet worden genomen van de idee dat alles met alles te verzoenen is en er overal 'win-win'-mogelijkheden liggen.

### ***Duurzame ontwikkeling als waarde***

Waar gaat het bij duurzaamheid om? De commissie-Brundtland (1987) formuleerde het op zeer compacte wijze: de mensheid moet streven naar een ontwikkeling die recht doet aan huidige behoeften zonder die van komende generaties in het gedrang te brengen. Dit is noodzakelijk omdat er als gevolg van menselijk handelen sprake is van uitputting van grondstoffen, milieuvervuiling en vermindering van de biodiversiteit. Deze verschijnselen hebben bovendien een zodanige omvang en groeisnelheid gekregen dat zij zich als een boemerang tegen de mensheid, nu en in de toekomst, kunnen keren. De omvang en verdere groei van



de wereldbevolking, het huidige ondoordachte handelen en de zeer ongelijke verhoudingen in de wereld tasten niet alleen de bestaansvoorwaarden aan van veel mensen in met name de ontwikkelingslanden, maar op termijn ook die van het rijke Westen en van de volgende generaties. De boodschap is dat handelingen die onherstelbare milieuschade aanrichten moeten worden nagelaten. Verder moeten vernieuwbare voorraden niet worden verbruikt voorbij hun regeneratievermogen, van niet-vernieuwbare voorraden moet voldoende worden overgelaten voor komende generaties, en de biodiversiteit moet intact worden gelaten. Het bestaan van ultieme grenzen dient derhalve te worden gerespecteerd. Hiermee formuleerde de Commissie-Brundtland een *nieuwe waarde*, die uitdrukt dat het ecologisch draagvlak door het menselijk handelen niet in gevaar mag worden gebracht. Aldus sprak ze zowel Noord als Zuid aan en oversteeg ze de belangen- tegenstelling tussen de ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De kracht van deze nieuwe waarde is immers dat wordt gewezen op de principiële lotsverbondenheid die er via het ecologisch substraat bestaat tussen arm en rijk, én tussen nu en later. De zeer scheve inkomensverhoudingen in de wereld zijn niet alleen laakbaar uit rechtvaardigheidsoverwegingen, maar armoede is vanwege de zeer negatieve ecologische effecten ook uitermate bedreigend voor de rijke industrielanden, evengoed als het overmatige beroep dat de rijke landen doen op grondstoffen en dergelijke, de ontwikkelingsmogelijkheden van de armeren beperkt. Evenzo worden de keuzemogelijkheden voor de nu nog ongebornen beperkt door de uitputting van schaarse hulpbronnen en de onomkeerbare milieuschade die nu wordt aangericht. De waarde 'duurzame ontwikkeling' wijst kortom op de *op het ecologisch substraat gebaseerde* samenhang tussen rijk en arm en tussen nu en later, en wijst op de noodzaak van een betere balans tussen de in het geding zijnde behoeften.

### ***Duurzame ontwikkeling als metabegrip***

De commissie-Brundtland liet het in *Our Common Future* niet bij het negatief normeren van gedrag in de zin van geen "gedrag waardoor het ecologisch substraat in het geding komt". De commissie stelde in haar rapport eveneens dat *in de meest brede zin* het oogmerk van duurzame ontwikkeling is "harmonie te bevorderen tussen mensen onderling, en tussen mens en natuur" (1987: 65). Dit vereist volgens de commissie:

- een politiek systeem dat effectieve participatie van de burger in de besluitvorming mogelijk maakt;
- een economisch systeem dat een surplus aan technische kennis genereert op een duurzame basis;
- een sociaal systeem dat voorziet in oplossingen voor onharmonieuze ontwikkelingen;
- een productiesysteem dat de ecologische basis respecteert;

- een technisch systeem dat voortdurend nieuwe oplossingen zoekt;
- een internationaal systeem dat duurzame handels- en financiële patronen stimuleert;
- een flexibel bestuursstelsel met het vermogen tot voortdurende zelfcorrectie.

Deze voorwaarden voor een duurzaam evenwicht voor de aarde en haar bevolking, nu en in de toekomst, gaan veel verder dan een karakterisering van hetgeen nodig is aan beleid en gedragsveranderingen om een duurzaam evenwicht vanuit ecologisch perspectief te herstellen of te behouden. Met deze tweede betekenisverlening krijgt duurzame ontwikkeling het karakter van een *metabegrip*, een principe dat erkent dat alle waarden, behoeften, instituties, tijds- en ruimteschalen met elkaar samenhangen en dat ervan uitgaat dat een evenwicht hiertussen ook wenselijk is. Het begrip drukt nu ook de wenselijkheid uit van een wereld waarin vrede heerst, rechtvaardige verhoudingen bestaan, besluitvorming democratisch tot stand komt, mensenrechten worden gerespecteerd en ecologische desiderata het materiële welvaartsstreven beteugelen. De functie van duurzaamheid in deze zin is dat het attendeert op *integraliteit*: alles hangt met alles samen, en de mensheid dient van dit besef doordrongen te zijn. Zo gezien, wordt duurzame ontwikkeling het verbindende principe tussen alle activiteiten van de wereldgemeenschap die stoelen op waarden zoals rechtvaardigheid, welvaart, democratie, milieu en natuur, zowel op mondiaal niveau als, via de nodige schakelingen, uiteindelijk ook op lokaal niveau. In het document dat de Nederlandse regering opstelde voor Johannesburg (de 'Verkenning': Ministerie van VROM 2002) wordt duurzame ontwikkeling vooral in deze tweede zin geïnterpreteerd. Het gevaar van deze holistische benadering is duidelijk: duurzame ontwikkeling wordt een sjablonen en verliest z'n richtinggevende betekenis voor het (overheids)handelen. Dit werkt verwarring in de hand ten aanzien van een onderwerp waar helderheid juist is geboden. Wij pleiten er daarom voor vast te houden aan duurzaamheid als waarde in de eerstgenoemde betekenis die de commissie-Brundtland eraan gaf. Een waarde die milieupreferenties en een hiermee samenhangend langetermijndenken wil articuleren en versterken. Deze stellingname wordt hierna nader toegelicht.

### ***Terug naar de kern: milieuproblematiek centraal***

Duurzaamheid als koepel voor de volle breedte van het beleid van regeringen impliceert een streven om bij *alle* besluitvorming een systematische afweging te maken tussen de economische, sociaal-culturele en ecologische aspecten van (nieuw) beleid, gedifferentieerd naar ruimtelijke schaal en naar tijdschaal. Het resultaat zou dan zijn dat uiteindelijk het beleid op alle onderdelen als duurzaam kan worden gekenschetst. Al lang geleden lieten bestuurskundigen als Lindblom

(1965) e.a. zien dat een dergelijke synoptische besluitvorming ten ene male onmogelijk is. Dat komt door allerlei informatietekorten en de transactiekosten die verbonden zijn als beleidsmakers – *quod non* – er naar zouden streven om dergelijke omvattende informatie te verwerven. Een streven naar synoptisch-rationeel beleid – nu onder de vlag van duurzaamheid – heeft dan ook geen operationele betekenis in de zin dat er duidelijke prioriteiten uit kunnen worden afgeleid tussen alle in het geding zijnde doelen. De wereld wordt immers getekend door waarden- en belangentegenstellingen. Besluitvorming is als regel niet de resultante van consensus over algemene inzichten, maar is nu eenmaal ook casuïstisch en idiosyncratisch van aard.

Als we willen vasthouden aan het begrip ‘duurzame ontwikkeling’ om te komen tot een mobiliserend milieubeleid, nationaal en internationaal, dan moeten we terug naar de kern. Dat wil zeggen: het beleid centreren op de ecologische invalshoek en voorkomen dat die ondergaat in bestuurlijke complexiteit. Het is ons inziens derhalve van groot belang dat de beleidsaandacht zich concentreert op duurzaamheid-als-waarde. Hierbij vormt de ecologische problematiek de invalshoek van waaruit de afwegingsvraagstukken met de hiervoor relevante andere domeinen ter discussie worden gesteld. Duurzaamheid als metabegrip is daarentegen géén goed uitgangspunt voor het beleid omdat er geen prioriteitstelling uit voortvloeit.

Niet alleen omwille van het belang van de ecologische problematiek en de hanteerbaarheid van het beleid zelf is het nodig om toe te spitsen op duurzaamheid als waarde, maar ook om in nationaal en internationaal verband te komen tot gerichte coördinatie en samenwerking. Wanneer we duurzaamheid ook als alles-overkoepelend begrip blijven hanteren, kan het gevolg zijn dat het ene land duurzaamheid vooral vertaalt naar het ecologische terrein, terwijl het andere juist de nadruk legt op het aanpakken van de vergrijzingsproblematiek of op goede voorzieningen op sociaal terrein. Dat is begrijpelijk, want voor ontwikkelingslanden is armoedebestrijding in dit verband vanzelfsprekend een cruciale opgave, terwijl dit voor Nederland bijvoorbeeld eerder de problematiek van waterbeheersing betreft. Natuurlijk hoeft niet ieder land dezelfde uitwerking te geven aan de waarde duurzaamheid vanuit een ecologisch perspectief, maar een zinvolle discussie in internationaal verband vereist dat de inspanningen op gemeenschappelijke probleemgebieden met elkaar te vergelijken zijn. In dit licht is het weinig aannemelijk dat de Nederlandse arbeidsparticipatieprestaties – in het Nederlandse beleidsdocument (Ministerie van VROM 2002) gepresenteerd als een pro-duurzaamheidsresultaat – in ontwikkelingslanden veel belangstelling zal ontmoeten.

Johannesburg liet dan ook duidelijk zien wat de gevolgen zijn van een te ruime opvatting van duurzaamheid. Alle landen en organisaties stoppen er de onderwerpen onder die hen het meest regarden. Als we alleen al kijken naar de hierboven aangehaalde Nederlandse inbreng, wordt enerzijds een aanpak bepleit op probleemgebieden - zoals klimaat, water en biodiversiteit - die uit het oogpunt van duurzaamheid als waarde relevant zijn. Bij deze selectie rijst overigens wel de vraag waarom andere gebieden, zoals de milieuproblematiek in de landbouw of uitputtings- en conserveringsvraagstukken, niet zelfstandig zijn behandeld. Anderzijds wordt veelvuldig gesproken van duurzame ontwikkeling als een op zichzelf staande kwaliteit van (uitkomsten van) beleid binnen de economische en sociaal-culturele aspecten zelf. Wanneer opgaven als “het garanderen van het economisch groeipotentieel tegen de achtergrond van de vergrijzing van de bevolking”, “het versterken van effectieve en efficiënte dwarsverbanden tussen de school-, zorg- en sociale systemen” of “het handhaven van de sociale cohesie tegen de achtergrond van de multiculturele samenleving, individualisering en vergrijzing” alle onder de vlag van duurzame ontwikkeling worden gebracht, verliest het begrip – zoals hiervoor al gesteld – iedere verbinding met de gepercipieerde problematiek van het ecologisch substraat.

Willen landen of organisaties in nationaal of internationaal verband met elkaar kunnen samenwerken of elkaar kunnen aanspreken op hun prestaties, dan is dat langs deze weg moeilijk realiseerbaar. Het is dan ook zeer te betwijfelen of we verder moeten gaan op het pad van ‘declaratieve’ conferenties. Rio (1992) was nodig en zinvol. Maar Johannesburg werd gekenmerkt door het feit dat 180 deelnemende landen een grote diversiteit aan belangen en onderwerpen inbrachten. Voor verdere stappen op het pad van internationale samenwerking is ten minste vereist dat:

- er duidelijke afspraken worden gemaakt over de doelstellingen die aan de orde moeten zijn (concreet, niet over alles, maar over milieuonderwerpen en de afwegingen die dat vergt);
- daarvoor indicatoren worden ontwikkeld om na verloop van tijd de voortgang te kunnen meten (*benchmarking*); en
- er ook instituties tot stand komen die die *benchmarking* kunnen uitvoeren. Daarbij valt te denken aan een VN-inspectie.

Met het voorgaande willen we vanzelfsprekend niet afdoen aan het belang om op vele beleidsterreinen rekenschap te geven van de noodzaak van een langetermijnperspectief. Maar dat belang op heel verschillende beleidsterreinen willen vangen onder één algemene noemer, is contraproductief. Ook wat de doorvertaling naar het nationale niveau betreft, moet ernstig betwijfeld worden of er belangrijke vorderingen kunnen worden gemaakt door duurzaamheid als metabegrip te

gebruiken en daarop het hele bestuurlijke systeem in te stellen. Het bevorderen van duurzaamheid vanuit ecologisch perspectief vergt nu eenmaal een andersoortig beleid en andere verantwoordelijkheden dan bijvoorbeeld het bereiken van een houdbaar pensioenstelsel. Voor andere terreinen zou kunnen worden gesproken van een 'houdbaar' of een 'generatiebewust' beleid (WRR 1999). We pleiten daarom voor een *back to basics* in de beleidsdiscussie, voor concentratie op die vraagstukken waar volgens huidige kennis en oordeel menselijke activiteiten leiden tot evident problematische milieugevolgen. Dat moet uitmonden in een verder en gericht handelen. Dit vergt veelal decompositie en specificatie van de belangrijke (milieu)problemen. Op basis van dit uitgangspunt maken we in paragraaf 3 een vertaling naar hoe de internationale bewerktuiging van het milieubeleid verder vorm zou moeten krijgen. Daarbij maken we onderscheid tussen het wereldniveau en het niveau van de Europese Unie.

### 8.3 INTERNATIONALE BEWERKTUIGING VAN EEN OPERATIONEEL MILIEUBELEID

#### ***Schaalvergroting***

De schaal van de milieuproblemen van de jaren zeventig (lucht, water en bodem) hadden bovenal een lokaal en regionaal karakter; de problemen konden dan ook met een relatief succesvol *nationaal* beleid tegemoet worden getreden. De nieuwe ecologische problematiek van klimaatverandering en biodiversiteit is fundamenteel anders van aard, in het bijzonder waar het de schaal betreft. Het zijn problemen die internationaal van aard zijn. De gevolgen zijn minder goed te lokaliseren waardoor ze niet slechts deelgroepen raken, maar vele burgers, zo niet iedere burger. Dat vereist dat deze grote, internationale milieuproblemen ook internationaal worden aangepakt. Met de schaalvergroting van de milieuproblemen zijn dan ook de institutionele niveaus waarop deze problemen tegemoet worden getreden, verschoven naar hogere bestuurlijke schalen. Wat de bewerktuiging van het internationale milieubeleid betreft, zijn er vanuit Nederland gezien twee niveaus van belang: het wereldniveau (met name de VN) en de internationale afspraken die daar tot stand komen, en dat van de Europese Unie met zijn regelgeving en coördinatie.

#### ***Internationale samenwerking op wereldschaal***

Zoals gezegd, gaat het bij duurzame ontwikkeling vanuit ecologisch perspectief om een aantal zeer moeilijk aan te pakken problemen, waarbij de normatieve opvattingen van de betrokkenen bovendien sterk kunnen verschillen. Hoe komen in die constellatie internationale afspraken tot stand die aanvaardbaar, haalbaar en werkbaar zijn? In hoeverre kan worden voorkomen dat wetenschappelijke

onzekerheid over causale verbanden meer gepolitiseerd wordt dan nodig en wenselijk is, en hiermee een blokkade opwerpt bij de besluitvorming? En op welke manier kan – ook via het internationale recht – zorg worden gedragen voor een goede naleving, uitvoering en handhaving van internationale afspraken?

In de agenderingsfase van een probleem hebben *declaratieve* bijeenkomsten van staatshoofden en regeringsleiders een nuttige en noodzakelijke mobiliserende functie. De erkenning van gemeenschappelijke problemen kan gevolgd worden door een zoektocht naar veelbelovende oplossingen, *good practices* door de beleidspraktijken van landen systematisch met elkaar te vergelijken, en het afspreken van concrete *targets*. Maar een dergelijke ‘neo-voluntarische benadering’ (geen bindende voorschriften, maar niet-bindende aanbevelingen) volstaat natuurlijk niet. Integendeel; een tweede keer wordt zo’n benadering al slechts (de *Proposed Elements for the Political Declaration* voor Johannesburg zit bijvoorbeeld vol *we reaffirm’s*). De verklaringen van dit soort bijeenkomsten moeten dan ook gevolgd worden door vormen van *institutionalisering* en *verankering*; er moet een schaduw van *regulering* aanwezig zijn.

In dit verband is het ook internationaal een belangrijke voorwaarde dat duurzame ontwikkeling niet over alles, en alles tegelijk gaat, maar over de aspecten van ecologische duurzaamheid die het meest problematisch zijn. Er moet dus een duidelijke *focus* worden vastgesteld om te kunnen komen tot vorderingen die ook controleerbaar zijn. Voor de internationale afspraken die hierover worden gemaakt, is het noodzakelijk aanspreekbare, betrouwbare en realistische *indicatoren* te ontwikkelen. Verder zullen er onafhankelijke *inspectie-instituties* (met name onder de vlag van de VN, zoals voor het toezicht op de Kyoto-afspraken al gebeurd is) moeten komen, die hierover openbare rapportages uitbrengen.

Meer specifiek is ook de vraag aan de orde hoe het internationale duurzaamheidsbeleid zich verder moet ontwikkelen na de conferentie van Johannesburg. Het zal duidelijk zijn dat er over tien jaar niet opnieuw een massaal en veelomvattend ‘Johannesburg’ moet worden gehouden. Kenmerkend voor besluitvorming in een grote groep (in casu 180 landen) is dat ze bloot staat aan *free riding* en parasitair gedrag. Het is daarom nu vooral zaak om de besluitvorming terug te brengen tot een verzameling kleinere groepen, waarin wél voldoende sociale controle op elkaar kan worden uitgeoefend om daadwerkelijke stappen af te dwingen. Kortom, om verder te komen zal het ‘Olson-probleem’ moeten worden aangepakt: de ‘grote groep’ moet worden getransformeerd naar een verzameling kleine groepen die op een gezamenlijke noemer gaan samenwerken, concrete afspraken maken, elkaar de maat nemen, en geleidelijk aan ook mechanismen van sociale dwang en controle gaan ontwikkelen. Er kan daarbij gedacht worden aan

*jumelages* (van bijvoorbeeld van vier of vijf landen uit verschillende werelddelen) of *twinning*s (bijvoorbeeld van een ontwikkeld en een ontwikkelingsland). Uiteraard moeten die kleine groepen niet op een willekeurige basis tot stand komen, maar op grond van een gezamenlijk predominant probleem (bijvoorbeeld wateroverlast en –vervuiling in delta's), een gezamenlijk belang (bijvoorbeeld productie versus gebruik van hardhout) of een gemeenschappelijk kenmerk (bijvoorbeeld grote bevolkingsdruk). Onder die conditie hebben landen 'elkaar wat te vertellen' en is de kans op leereffecten het grootst.

### ***De Europese Unie: Richtlijnen en Open Coördinatie***

In tegenstelling tot de VN is de Europese Unie wél een bovennationaal overheidsniveau met publiek gezag. Ze kan wetten en regels (richtlijnen en verordeningen) maken die de nationale staten hebben uit te voeren. Daarnaast maakt de EU de laatste jaren ook gebruik van 'zachtere' vormen van beleid, met name op de terreinen waar ze niet van oudsher actief is, zoals het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid (zie verder het artikel van Den Butter en Hazeu in deze bundel). Dit wordt wel samengenomen onder de *Open Methode van Coördinatie* (over de achterliggende concepten zie uitgebreider: WRR 2002: 48-52, en Vandenbroucke, in Atkinson c.s. 2002: v-xi). We bespreken deze twee lijnen kort wat betreft het ecologische beleid.

### ***Richtlijnen***

Van oudsher is er ook op milieuterrein er een breed scala aan Europese regelgeving. Op dit moment bestaan er meer dan 260 milieurichtlijnen. Zo zijn er richtlijnen voor grote stookinstallaties, drinkwater, stedelijk afvalwater, lozing gevaarlijke stoffen, nitraat, flora- en fauna, vogel- en habitat, etcetera. Deze richtlijnen leggen bepaalde doelstellingen vast en kunnen ook de beleidsinstrumenten voorschrijven. Ze kunnen een zware administratieve last voor bedrijven vormen om ze na te leven, en voor nationale overheden om de naleving te controleren (zie bijvoorbeeld de Nitraatrichtlijn; vgl. WRR 2002: 33-34). Als reactie hierop komt de laatste tijd in de Europese Commissie en in het Europese Parlement het geluid naar voren om de bestaande (milieu)richtlijnen om te vormen tot kaderrichtlijnen die meer vrijheid laten bij het kiezen van de middelen om de gestelde doelen te bereiken. Het belang daarvan is dat daardoor beter 'lokale kennis' (van bedrijven, maatschappelijke organisaties, lagere overheden) kan worden ingezet om een optimaal resultaat te bereiken (uitgebreider daarover: WRR 2002: 39). Dat kan de acceptatie van regelgeving in de uitvoeringspraktijk vergroten. Dit argument is van toenemend belang naarmate nationale overheden in een grotere Unie ieder relatief minder de besluitvorming kunnen beïnvloeden. Nationale overheden zijn de uitvoerende arm van de Unie, en zullen dus meer

moeten letten op de 'scharnierfunctie' die ze te vervullen hebben. 'Europa' is niet louter om achter te verschuilen.

Een ander punt is dat bij de aanstaande uitbreiding van de EU met een aantal Midden- en Oost-Europese landen zeker zal blijken dat de nieuwe lidstaten niet aan alle milieuriichtlijnen (met verdragen, verordeningen en andere besluiten vormen ze samen het 'milieuacquis') kunnen voldoen. Een oplossingsrichting hiervoor is dat de toetredende landen in ieder geval aan de milieuriichtlijnen zullen moeten voldoen die direct verband houden met de eisen die de interne markt stelt. Er is dan nog een 'restacquis' waaraan in een afgesproken overgangstermijn voldaan zal moeten worden (WRR 2001: 381-382). Daardoor kunnen er in de uitgebreide Unie op een aantal terreinen - zoals milieu - groepen van 'kopllopers' (zoals de Schengenlanden wat betreft grenscontroles zijn geweest) die al wél aan alle richtlijnen voldoen, terwijl anderen worden verplicht daarbij later aan te haken.

### ***Open Methode van Coördinatie***

Naast deze (mogelijke) ontwikkelingen op het terrein van de Europese richtlijnen is de EU, onder andere als gevolg van de verdere schaalvergroting van de Unie, de laatste jaren ook meer 'zachte' beleidsinstrumenten gaan ontwikkelen. De belangrijkste institutionele innovatie in dit opzicht is de ontwikkeling van de zogeheten Open Methode van Coördinatie, als eerste ingezet op het terrein van werkgelegenheid en sociaal beleid. OCM is in principe een benadering van *management by objectives*, waarbij de Europese instituties *benchmarks* ontwerpen en de implementatie hiervan monitoren door middel van een duidelijke procedure.

Deze procedure bestaat uit de volgende stappen:

- het stellen van een diagnose van een gemeenschappelijk probleem;
- het stellen van prioriteiten voor de gehele Unie en de politieke erkenning van deze prioriteiten op het hoogste institutionele niveau (Europese Raden);
- het identificeren van *good practices* en relevante indicatoren voor te bereiken doelstellingen;
- het betrekken van de nationale beleidssystemen die nationale actieplannen ontwikkelen en specifieke nationale doeleinden te stellen;
- het observeren van het proces en de evaluatie van het beleid door middel van vergelijkend onderzoek;
- het doen van aanbevelingen.

Centraal in de structuur van OCM is de formulering van gemeenschappelijke richtsnoeren en de identificatie van relevante indicatoren voor de te bereiken



doelstellingen. Daarnaast zijn het *monitoren* van prestaties, de uitwisseling en *benchmarking* van *good practices* en *peer pressure* belangrijke kenmerken. Wanneer deze instrumenten ook meer in het verder door de EU te ontwikkelen milieubeleid worden ingebracht, kunnen ze ook helpen het maatschappelijke draagvlak te versterken voor de aanpak van de 'nieuwe' grote milieuproblemen. Dat is ook een voorwaarde voor succes. Overheden zijn dan niet alleen boeman en controleur, maar bedrijven kunnen ook meer op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en zichzelf en elkaar ook de maat nemen. Het zachte instrumentarium van OCM voegt daarmee iets toe aan het traditionele Europese instrumentarium, in de zin dat het de blokkades helpt vermijden waarmee de totstandkoming van richtlijnen en verordeningen te maken kunnen hebben.

Uiteraard bestaan er ook de nodige vragen, zoals:

- hoe effectief zijn deze zachte, open coördinatiemethoden?;
- werken ze ook bij afwezigheid van bindende sancties, of is de 'schaduw' (dreiging) daarvan altijd nodig?;
- hoe doeltreffend en doelmatig zijn ze bij het bereiken van gemeenschappelijke doelen?;
- hoe transparant en open zijn OCM ten aanzien van niet-statelijke maatschappelijke organisaties?;
- wat is hun effect op de beleidsuitvoering op lagere subnationale en sectorale lagen van bestuur?;
- en, ten slotte, waaruit bestaat hun bijdrage aan internationaal 'beleidsleren' (over dat begrip: Visser en Hemerijck 2001)?

Een belangrijk verschilpunt tussen de toepassing van OCM op sociaal-economisch gebied en in het milieudomein is dat, voor zover de milieuproblemen op wereldschaal spelen, beleidsoplossingen (of het nalaten daarvan) in het ene land een veel grotere invloed hebben dan op het andere. Anders gezegd: de externe effecten van het nationaal beleid zijn bij internationale milieuproblemen veel groter dan die van sociaal-economisch beleid. Een OCM-achtige benadering kan dus een extra beleidsinstrument in de gewenste richting betekenen, maar uiteindelijk zullen er ook hardere afspraken met geloofwaardige sanctiemechanismen nodig zijn om ook op Europees niveau een mobiliserend milieubeleid te kunnen bereiken. In dat licht is ook belangrijk dat in 1993 het Europees Milieu Agentschap in Kopenhagen is opgericht met als taak het verzamelen en verspreiden van informatie op milieugebied.

## 8.4 CONCLUSIES

Uit het voorafgaande betoog trekken we een zestal conclusies:

### 1. ***Belangentegenstellingen niet verdoezelen***

De afgelopen vijftien jaar is het begrip 'duurzaamheid' hoog op de politieke en maatschappelijke agenda gekomen. Politici, burgers, bedrijfsleven – wat ook hun verschillende opvattingen, voorkeuren en doeleinden zijn - onderschrijven het graag. Duurzaamheid heeft het aureool gekregen van: 'goed', 'gewenst'; je kan er niet tegen zijn. In de beleidsdocumenten die door landen zijn gemaakt voor de mammoetbijeenkomst in Johannesburg ging het niet alleen over milieu of ecologische waarden, maar ook over welvaartsverdeling, onderwijs, arbeidsparticipatie, etcetera. Dat bevestigt de betekenis die duurzaamheid gaandeweg heeft gekregen als allesverzoenend principe. Een principe dat als een warme deken over belangentegenstellingen en te maken keuzes is gelegd. Die zeer brede oprekking van het duurzaamheidsbegrip heeft in de hand gewerkt dat de verhalen voortdurend alle kanten dreigen op te gaan. Want iedereen heeft z'n eigen problemen en mogelijkheden, en leidt daar eigen prioriteiten uit af. Dat is begrijpelijk, en het is ook winst wanneer overheden, organisaties en burgers tonen er oog voor te hebben dat de gevolgen van hun gedrag verder reikt dan hun directe eigenbelang. Maar daarmee zijn de belangentegenstellingen niet de wereld uit. En iedereen zal ook zijn eigen invulling blijven geven aan zijn of haar verantwoordelijkheden.

### 2. ***De oprekking van het duurzaamheidsbegrip is gepaard gegaan met te weinig concrete resultaten***

In 1987 was het een gouden greep van de commissie-Brundtland om de tegenstelde belangen van ontwikkelde en ontwikkelingslanden, en van huidige en toekomstige generaties onder die ene noemer van duurzaamheid te brengen. Maar sindsdien is het begrip steeds verder opgerekt en zijn er op milieuterrein te weinig concrete resultaten geboekt (ook Nederland zal de toch al zeer beperkte Kyoto-doelstelling voor CO<sub>2</sub>-reductie vermoedelijk niet halen; vgl. Algemene Rekenkamer 2002). De begripsverbreding heeft ertoe geleid dat keuzes vooruit zijn geschoven. En nog kwalijker is het idee dat er helemaal geen keuzes gemaakt zouden hoeven te worden als we 'allemaal' – ontwikkelde en ontwikkelingslanden; overheden, bedrijfsleven en consumenten – werken aan het gezamenlijke doel. Te vrezen valt dat het beleid zo op een cerebraal niveau blijft steken, er op vele plaatsen en niveaus nota's en verkenningen worden geschreven en indicatoren ontwikkeld waarbij alles met alles wordt verbonden, maar er op operationeel niveau te weinig resultaten worden geboekt.

### 3. **Milieu problemen (weer) centraal stellen**

Een duurzaamheidsbegrip dat zo ruim is dat alles wat goed en mooi is eronder valt (*people, planet, profit*) leidt *niet* tot de keuzes die noodzakelijkerwijs gemaakt moeten worden om tot een concreet en mobiliserend beleid te komen. Die keuzes worden er eerder door versluierd. Ook het document dat de Nederlandse regering over duurzaamheid voor Johannesburg opstelde, is doortrokken van de wens alle beleid onder dat allesverzoenende duurzaamheidsprincipe te brengen. Het advies dat de WRR (2002) uitbracht, kan daarom beschouwd worden als een vloek in die duurzaamheidskerk. De WRR heeft daarin er voor gepleit om *back to basics* te gaan. Dit betekent dat bij een duurzaamheidsbeleid het milieu weer centraal wordt gesteld met de afwegingen die dat vergt met sociaal-culturele en economische doeleinden (de twee andere P's: *people* en *profit*).

### 4. **Keuzes maken**

Duurzaamheid is alles geworden en – dat is het probleem – daarmee tevens niets. Het begrip geeft niet aan dat er keuzes moeten worden gemaakt en welke keuzes dat zijn. Bij keuzes zijn er immers altijd winnaars en verliezers, zeker in een 'vol' en welvarend land als Nederland waarin iedereen zijn claims legt. En dus moet er ook 'keuzepijn' gedragen worden. Immers: kiezen is verliezen. Dit komt ook tot uitdrukking zodra het allesverzoenende duurzaamheidsprincipe moet worden omgezet in concreet beleid maken. En, hoewel politici daar graag hun houvast zoeken, kan 'de wetenschap' in veel gevallen niet ondubbelzinnig voorschrijven wat er (niet) moet gebeuren. De aard van de keuzes is en blijft dus politiek.

### 5. **Weerstand bieden tegen het 'grote ongeduld'**

Verder is concreet beleid maken, zeker bij complexe (milieu)problemen, altijd weer een kwestie van kleine stappen. En onvermijdelijk is dat soms een kwestie is van twee stappen vooruit en weer een stap terug. Beleid maken speelt zich af in een politieke en maatschappelijke context. Het is inherent een moeizaam en langzaam proces. Aan het bedrijfsleven of elders ontleende sjablonen van besluitvorming kunnen in het algemeen maar weinig helpen, want ze passen niet. Die kenmerken van beleid maken vragen om processen van zoeken en tasten om wat te kunnen bereiken (Hazeu 2000). Daarbij moet geëxperimenteerd, geleerd en gebenchmarkt worden, en ook gebruik gemaakt worden van 'lokale' kennis. Die richting van beleid maken, kan alleen tot wasdom komen als de beleidsmakers de maatschappij ook voorhouden dat er een lange adem nodig is, in plaats van dat 'Den Haag' het maatschappelijke ongeduld overneemt.

## **6. Samenwerking van kleinere groepen van landen gaan organiseren**

Mammoetbijeenkomsten à la Johannesburg leveren ongetwijfeld belangrijke ontmoetingen en *statements* van staatshoofden en regeringsleiders op, maar een mobiliserend ecologisch beleid is er bij gebaat om dicht bij de ecologische problemen te blijven en daar de inspiratie te vinden. Daarom zal er na Rio (1992) en Johannesburg in de toekomst vooral verder moeten worden gekomen door internationale samenwerking ook in kleine groepen van landen te gaan organiseren, rondom gemeenschappelijke problemen (bijvoorbeeld water, delta's), belangen (bijvoorbeeld productie versus gebruik van hardhout), of kenmerken (bijvoorbeeld grote bevolkingsdruk). Dan hebben landen 'elkaar wat te vertellen', kunnen ze iets van elkaar leren en geleidelijk ook de mechanismen ontwikkelen om elkaar aan afspraken te houden. Ook in Europa kunnen er op bepaalde (milieu)terreinen 'kopgroepen' worden gevormd, waarbij er tegelijkertijd *incentives* voor de andere landen moeten worden georganiseerd om daar op termijn ook bij te willen horen.

### **LITERATUUR**

- Algemene Rekenkamer (2002) *Bestrijding uitstoot broeikasgassen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 272, nrs. 1-2, 21 maart 2002.
- Hazeu, C.A. (2000) 'Sturingsmogelijkheden in het milieubeleid; een institutioneel-economisch perspectief', *Milieu*, 15: 241-253.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2001) *Summary for policymakers. A report of working group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, en *Summary for policymakers. Climate change 2001: impacts, adaptation, and vulnerability*, Genève.
- Lindblom, Ch. E. (1965) *The intelligence of democracy (Decision making through mutual adjustment)*, New York: Free Press.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002) *Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. Verkenning van het Rijksoverheidsbeleid*, Den Haag.
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action (Public goods and the theory of groups)*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Visser, J. en A.C. Hemerijck (2001) *Learning ahead of failure: a research agenda*, Paper presented at the Max Planck Institute: Keulen.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) *Generatiebewust beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de Regering nr. 59, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers.

World Commission on Environment and Development (1987) *Our common future*, Oxford New/York: Oxford University Press.



## DE LANGE WEG NAAR EEN INTERNATIONAAL MILIEUBELEID

*Commentaar door A.B. Ringeling*

*Ringeling is hoogleraar Bestuurskunde aan de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

Over het beleid van de regering-Balkenende ten aanzien van het milieu zijn de nodige kritische opmerkingen gemaakt. Daar is ook reden toe. Een kabinet dat in het Strategisch Akkoord stelt dat de milieudoelstellingen moeten worden aangepast aan de financiële mogelijkheden (*Werken aan vertrouwen* 2002: 21), weet mogelijk alles van boekhouden, maar blijkt weinig inzicht in ecologische afwegingen van andere actoren te hebben. Kennelijk zijn de opstellers van het akkoord ervan overtuigd dat alleen het rijk geld besteedt aan duurzame ontwikkeling.

In milieukringen wordt over het milieubeleid van de komende jaren nogal somber gedaan. Ik denk echter niet dat dit beleid veel uitmaakt en heb daar verschillende redenen voor. Ter ondersteuning van mijn opvatting kan ik aankloppen bij het hoofdstuk van Hazeu en Schoonenboom. Zij beschrijven uitvoerig het internationale karakter van het milieubeleid. Ons land heeft te voldoen aan internationale verplichtingen en niet in het minst aan de regels die ons door de Europese Unie worden opgelegd. Het gewicht daarvan neemt steeds meer toe. Wat de Nederlandse regering ervan vindt, wordt dan wat minder belangrijk. Maar ik heb meer redenen om dat te denken. Belangrijk is de ver voortgeschreden institutionalisering van het milieubeleid binnen ons land. Tal van organisaties, sociale verbanden, ondernemingen en individuen zijn met ecologische vraagstukken bezig. En daarmee hangt de overweging samen dat het milieubeleid, zoals de meeste vormen van overheidsbeleid, uiteindelijk staat of valt met hoe er lokaal gehandeld wordt.

Lokaal is eigenlijk een beetje ongelukkig woord. Want je ziet de gemeentebesturen de milieuproblematiek al naar zich toe trekken, maar dat bedoel ik niet. Gemeentebesturen kunnen wel bij het lokale milieuhandelen betrokken zijn, maar zij zijn dat niet alléén. Ondernemers kunnen ook betrokken zijn. Hetzelfde geldt voor provincies, waterschappen, vertegenwoordigers van een milieuorganisatie en keurige *citoyens* die hun afval scheiden of milieuvriendelijke producten aanschaffen. Het milieu is ook afhankelijk van degenen die als toezichthouder en handhaver optreden. De toekomst van het milieu hangt van het handelen van al

deze actoren af en niet van het papier dat op de Haagse burelen wordt geproduceerd. Het steekt wat dat betreft niet op een kabinet meer of minder.

Hazeu en Schoonenboom geven een keurig overzicht van het toenemende internationale karakter van het milieubeleid. Op zich is daar weinig op aan te merken. Maar er vallen wel een paar zaken op. Zo maken zij zich nogal druk over het feit dat het begrip 'duurzame ontwikkeling' door verschillende actoren in verschillende betekenissen wordt gebruikt. Een vergelijkbare klacht is te vinden in het rapport van de WRR (2002) over duurzame ontwikkeling. Mij lijkt dat een beetje wereldvreemd. Vreemd aan de wereld van de politiek, om precies te zijn. Vreemd zelfs aan de wereld van de wetenschap. Bij juristen hebben veel begrippen inderdaad een vaste inhoud; er worden fouten gemaakt als een begrip verkeerd wordt omschreven. Voor economen en ingenieurs geldt hetzelfde. Maar in de sociale wetenschappen is dat allemaal wat minder strak. Auteurs hebben een zekere mate van vrijheid om aan begrippen hun eigen inhoud te geven. Onze postmodernistische vrienden gaat daar het verst in. Ze kunnen er juristen, economen en ingenieurs mee tot wanhoop drijven ("Nu ja, als je dat een brug wil noemen, ga je gang!").

Een ander verhaal is dat begrippen een politieke lading kunnen hebben. Het College van Bestuur van mijn instelling had eens het beleidsvoornemen om hoogleraren over te plaatsen naar de faculteit van de discipline die zij doceerden. Dus, bijvoorbeeld geen juristen meer in de sociale of economische faculteit, maar uitsluitend in de juridische faculteit. Het college noemde deze voorgenomen veranderingen het 'thuislandenbeleid'. Het beleid, gebaseerd op dit begrip met een politieke lading, is geen succes geworden.

Er zijn succesbegrippen en begrippen waarmee iets kan worden aangeduid dat volgens de gebruiker niet deugt. Door gebruik te maken van een bepaald begrip kan men een probleem benoemen en een bepaalde oplossing aanprijzen. Daardoor kunnen andere oplossingen afgewezen worden. Begrippen zijn in de politiek vehikels voor het politieke spel, of - wat minder vrijblijvend - de politieke strijd. Duurzame ontwikkeling is zo'n succesbegrip. Dit begrip was in de eerste plaats een succes doordat er iets mee kon worden benoemd dat daarvoor nog nooit zo goed aangeduid was. In de tweede plaats werd het begrip een succes doordat het de internationale communicatie over het milieuvraagstuk bevorderde. De grootste verdienste van het begrip is naar mijn inzicht dat het een probleem en een oplossing aan elkaar koppelde.

Om al die redenen werd er meer aan het begrip duurzame ontwikkeling gekoppeld dan mogelijkerwijs oorspronkelijk de bedoeling was - ik schrijf mogelijkerwijs,



omdat wie het rapport van de commissie-Brundtland goed leest al een brede opvatting kan ontdekken. Het was immers een succesbegrip geworden, er diende iets aan toegevoegd te worden. Toch kan men niet werkelijk volhouden dat de toegevoegde problemen er niets mee te maken hebben. Veel van de vraagstukken die eronder zijn geschoven, hebben van alles met het milieuvraagstuk te maken. Een teken daarvan was te vinden in het Afrikaanse land waar bij het vliegveld een enorm billboard had neergezet met als tekst: "We want pollution!". Armoede is een van die gekoppelde problemen.

Het interessante is dat in het verleden in ons land de voorstanders van een beter milieubeleid niet anders deden. Zij vertelden ons dat elk handelen een milieuaspect in zich bergt. Daarom ook diende in hun ogen het milieubeleid geen sectorbeleid te zijn, maar een facetbeleid, zoals het financiële beleid dat sinds jaar en dag is. De - aan het eind van de jaren zeventig in ons land geïntroduceerde - milieueffectrapportage is er een uitvloeisel van. De lezer moet zich realiseren wat dat in bureaupolitieke termen betekende. Het werd mogelijk vanuit een oogpunt van het milieu voorstellen te doen op andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening of de waterstaat. Ook was het nu mogelijk een economisch initiatief, zoals de vestiging van een fabriek te beoordelen. Dat wilden anderen ook wel, en in geen tijd werd ons land overstroomd met voorstellen tot effectrapportages in alle soorten en maten: bedrijfseffectrapportages, consumenteneffectrapportages, vrouweneffectrapportages, en ga maar zo door. Het begrip was een succes, en maakte anderen begerig om een vergelijkbare mogelijkheid tot interventie te veroveren.

Een warme deken over belangentegenstellingen, noemen de auteurs het begrip duurzaamheid. Dat klinkt niet erg positief. En ze gaan verder en brengen naar voren dat er weinig concrete resultaten zijn geboekt. Want Hazeu en Schoonenboom wijten het gebrek aan resultaten aan de begripsverbreding. Daar begint de oorzakelijkheid echter op te spelen. Want dat Nederland zijn Kyoto-doelstelling ten aanzien van CO<sub>2</sub> mogelijk niet haalt, komt dat door de begripsverbreding? Mij lijkt dat hier nu juist sprake is van een zuivere milieudoelstelling. Dat we deze mogelijk niet halen, heeft te maken met hoe actoren in Nederland zich gedragen, maar ook met internationale verhoudingen. Helaas is het een feit dat de belangrijkste energieverbruikers in de wereld - in Noord-Amerika - óf Kyoto niet willen ondertekenen óf er weer vanaf willen. Dat leidt tot verstoorde marktverhoudingen en verkeerde vormen van concurrentie. Voor de ene producent kost energie een kwart van wat het de ander zou moeten kosten. Dat zet vervolgens de verhoudingen in West-Europa weer onder druk.

Over die warme deken kan ook heel anders worden gedacht. Deze kan ook worden gezien als het verzachten van tegenstellingen op wereldschaal. Dat maakt mogelijk de kans op gewapende conflicten wat kleiner, doordat geaccentueerd wordt wat we gemeen hebben en niet wat ons scheidt. Ik heb geen enkele behoefte aan de turbotaal uit dit hoofdstuk. Het zijn alleen pseudo-managers die roepen: milieuproblemen centraal stellen, keuzes maken, weerstand bieden tegen 'het grote ongeduld'. Aan het begin van het hoofdstuk schrijven de auteurs nog zo aardig dat milieuproblemen *wicked problems* zijn. Aan het eind van het verhaal lijken zij dat te zijn vergeten en hanteren zij eenvoudige oplossingen voor complexe problemen. Bovendien zijn het oplossingen die wel blijk geven van verbale daadkracht, maar waarvan niet verteld wordt hoe ze moeten worden bereikt. Laat staan dat tot hen is doorgedrongen wat je mogelijk met die flinke oplossingen kapot kunt maken.

### ***Act locally***

Terug naar het lokale. Want mijn belangrijkste bezwaar tegen het verhaal van Hazeu en Schoonenboom is dat zij de kaart van het internationale beleid eenzijdig trekken. De auteurs lijken gevangen in de vraagstelling van de internationalisering van beleid. En dat vanuit de positie van een beschouwer van het nationaal beleid. Wat platter uitgedrukt: de kaasstolp kijkt naar de wereld. Wie dat doet, ziet iets over het hoofd wat cruciaal is voor toekomstige ontwikkelingen. Internationaal milieubeleid, hoe krachtig ook, gaat in de toekomst iets betekenen als het wordt ondersteund door lokaal handelen. Voor het slagen van dat beleid, voor het boeken van vooruitgang, is het nodig dat organisaties, bedrijven, gemeenten, buurten en burgers een bepaald gedrag gaan vertonen. Gebeurt dat niet, dan blijft beleid papier. De lange weg naar een internationaal milieubeleid houdt in dat plaatselijk zodanige omstandigheden worden gecreëerd dat een koppeling van *global* en *local* kan ontstaan en wordt bevorderd.

Beter dan het formuleren van een paar gemakkelijke oplossingen, waarvan het de vraag is of het werkelijk oplossingen zijn (ze zijn in ieder geval niet als oplossingen voorhanden), hadden de auteurs zich kunnen verdiepen in de vraag wat de noodzakelijke lokale condities zijn voor een geslaagd internationaal milieubeleid. Maar zij lijken gevangen door de ijzeren kooi van hun institutionele positie. Ze zien als gevolg daarvan een oud adagium van het milieubeleid en een basisidee uit de beleidswetenschap over het hoofd, namelijk de koppeling tussen denken en handelen.

## LITERATUUR

*Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken: strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD (2002)* Brief van de informateur d.d. 3 juli 2002, TK 2001-20002, 28375 nr. 5.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## DE LANGE WEG NAAR EEN INTERNATIONAAL MILIEUBELEID

*Commentaar door N.D. van Egmond*

*Van Egmond is directeur Milieu van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).*

De weg naar een internationaal milieubeleid is lang, stellen Hazeu en Schoonenboom in hun gelijknamige artikel en denken dan bij milieubeleid vooral aan het uitgeholde begrip 'duurzame ontwikkeling'. Die weg blijkt inderdaad lang te zijn, maar op het gebied van milieubeleid is inmiddels wel het nodige gebeurd. Logischerwijze heeft zich vanuit de problematiek van de lokale leefomgeving op nationale schaal succesvol beleid ontwikkeld, dat zich even succesvol op de schaal van het Europese continent heeft voortgezet. Zo is bijvoorbeeld door een vruchtbare interactie tussen wetenschap en beleid, onder auspiciën van de VN, de lucht in heel Europa letterlijk opgeklaard, en zijn verzuring en smogvorming de afgelopen jaren sterk afgenomen. Dat succes is overigens geboekt tijdens de koude oorlog door samenwerking tussen Oost en West. Binnen de zich nu uitbreidende (West-)Europese Unie is inmiddels een vrij stringent milieubeleid in uitvoering, waaraan door Nederland slechts met grote moeite kan worden voldaan.

Op het nog hogere mondiale schaalniveau zijn inmiddels ook indrukwekkende successen geboekt. De aantasting van de stratosferische ozonlaag is door tijdig beleid beperkt gebleven, hoewel het herstel nog decennia zal duren. Het Kyoto-protocol is als eerste stap uiteindelijk toch geëffectueerd, mede dankzij de grote inspanningen, vaak tegen de wind in, van Nederlandse kant met name op ministerieel niveau. Hoewel de VS vooralsnog bij het protocol niet meedoet, wordt daarmee een nieuwe en unieke infrastructuur voor emissiehandel op mondiaal niveau tot stand gebracht. Die infrastructuur is de eerste zakelijke, niet vrijblijvende uitdrukking van het doorgedrongen inzicht dat op het mondiale niveau ook in fysiek opzicht alles met alles verbonden is. Afgezien van de klimaatproblematiek heeft die institutionele vernieuwing verstrekkende betekenis voor de wereldontwikkelingen. De transfer van kennis, technologie en kapitaal van Noord naar Zuid betekent veel voor de modernisering van de wereld en daarmee verbonden processen als educatie en vrouwenemancipatie. Verder heeft dit betekenis voor de demografische transitie, waardoor eindelijk de stabilisatie van de wereldbevolking in zicht zou kunnen komen. Dat laatste is wellicht nog belangrijker dan het stabiliseren van het klimaatprobleem. Stap voor stap, en van

Rijnmond tot Kyoto, is de afgelopen decennia dus flinke voortgang gemaakt op de lange weg naar een internationaal milieubeleid!

### ***Duurzame ontwikkeling***

Voor 'duurzame ontwikkeling' ligt dat inderdaad anders. Nu, dertig jaar na de *Grenzen aan de groei* zijn er nog maar weinig successen te melden. De auteurs wijten dat terecht aan het tot sjabloon worden van het begrip, waarbij alles met alles samenhangt en waardoor de richtinggevende betekenis verloren gaat. Deze ontwikkeling is echter niet alleen bewerkstelligd door maatschappelijke krachten met eenzijdige belangen, maar ironischerwijze ook door de wetenschap zelf. De eerste RIVM-milieuverkenning (1988), met de titel *Zorgen voor morgen*, werd met name door het WRR-rapport *Duurzame risico's, een blijvend gegeven* (1994) gerelativeerd. De door het RIVM gehanteerde, internationaal in gebruik zijnde normen voor bodem, water en lucht zouden te absoluut zijn; alles was immers afweegbaar. Hoewel formeel juist, werd deze stelling in bredere kring de facto geïnterpreteerd als zou het milieuprobleem in de eerste plaats een kwestie zijn van subjectieve smaak. Het door vele wetenschappers niet begrepen onderscheid tussen de 'sterke' kennis van het herhaalbare laboratoriumexperiment en de 'zwakke' kennis van de niet experimenteerbare veranderingen op wereldschaal, maakte het probleem nog groter. De opkomst van de postmodernistische wetenschapsopvatting in de jaren negentig versterkte deze relativering: als volledige objectiviteit niet bestaat, dan moet alles wel subjectief zijn. Over de *Grenzen aan de groei* kon in de loop van de jaren negentig dan ook niet meer in het openbaar gesproken worden.

Met het voorliggende artikel, dat verwijst naar het recente WRR-rapport (2002) over de bestuurlijke aanpak van duurzame ontwikkeling, lijkt de WRR nu afstand te nemen van de relativering uit 1994. De auteurs pleiten ervoor vast te houden aan duurzaamheid in de betekenis die de Commissie-Brundtland er destijds aan gaf, een betekenis waarbij "het bestaan van ultieme grenzen gerespecteerd dient te worden". De nu jarenlang gevoerde discussie over de relativiteit van normen is academisch terecht, maar praktisch van beperkte betekenis. Veel normen kunnen binnen hun marge van wetenschappelijke onzekerheid over de bijbehorende effecten op mens en ecosysteem inderdaad een factor twee of soms nog meer opgerekt worden, maar voor de daarbij behorende ruimte voor emissies vanuit het maatschappelijk systeem (bevolking, landbouw, energie) betekent dit dan dat normoverschrijding zich zo'n tien jaar later voordoet, en dan het probleem van 'grenzen' alsnog oproept.

Het is dus maar de vraag of wat betreft duurzame ontwikkeling 'de declaratieve fase' al achter de rug is, zoals de auteurs stellen. Inderdaad staat duurzame

ontwikkeling nu overal op de agenda, maar agenderen is iets anders dan begrijpen of mentaal bewust worden. Dat laatste is belangrijker gebleken dan het eerste. Opvallend is namelijk dat in Nederland en Europa een succesvol milieubeleid is gerealiseerd, nadat door middel van milieuverkenningen inzicht in de aard, omvang en samenhang van de problematiek werd verkregen bij de politiek en bredere lagen van bevolking. Mede dankzij het bovengenoemde academische debat is dat voor duurzame ontwikkeling nog lang niet het geval. Het is daarom urgent en zinvol om dat inzicht wel te verkrijgen.

### ***De smalle duurzaamheidsdefinitie***

Alleen al uit overwegingen van wetenschappelijke hanteerbaarheid is het daarbij inderdaad zinvol om zich, zoals de auteurs betogen, in de beperking de meester te tonen door het probleem te benaderen vanuit het ecologische perspectief, de zogenaamde 'smalle duurzaamheidsdefinitie'. De relaties met de andere twee bestaans kwaliteiten, het economische en het sociaal-culturele, komen dan wel aan bod op de raakvlakken met de ecologische problematiek. De veronderstelling is dan impliciet dat de ecologische kwaliteit het meest restrictief is, dat wil zeggen: grenzen stelt aan de totale (duurzame) ontwikkeling, meer dan economische of sociaal-culturele beperkingen. Dit, ondanks het feit dat (volgens het WRR-standpunt uit 1994) die ecologische kwaliteit inderdaad tot op zekere hoogte bepaald wordt door wat subjectief gewenst wordt. Daar komt nog bij dat tussen de economische en de ecologische kwaliteit het sociaal dilemma opduikt. De individuele drijfveer brengt vooral economische kwaliteit voort, terwijl de ecologische kwaliteit veelal vanuit het collectief als restrictie aangebracht moet worden.

De keuze voor die smalle duurzaamheidsdefinitie zou dan ook impliceren dat de 'gewone' milieukwaliteitsproblemen, zoals schoon water en lucht, daar ook toe behoren. Tweederde van de wereldbevolking kampt met milieuproblemen die in het Westen inmiddels overwonnen zijn, maar aldaar nijpender zijn dan het klimaatprobleem. Beperking van de duurzaamheidsdiscussie tot de mondiale milieuproblemen dient een eenzijdig westers belang en is tegen de achtergrond van het geschetste historische ontwikkelingsproces (van lagere naar hogere schaalniveaus) ineffectief. Gezien de urgentie zou wel gelijktijdig op alle schaalniveaus gewerkt kunnen worden.

### ***De succesvolle weg naar een internationaal milieubeleid***

Tegen deze achtergronden werkt het Milieu- en Natuurplanbureau (RIVM) op verzoek van staatssecretaris Van Geel aan een 'duurzaamheidsverkenning'. In lijn met de genoemde studie van de WRR uit 1994 worden subjectieve waardenoriëntaties daar nadrukkelijk in meegenomen, vooral op de lagere schaalniveaus. Op de hogere schaalniveaus, waar overigens de wetenschappelijke onzekerheden onver-

mijdelijk toenemen, overheerst de meer objectieve kennis over de draagkracht van het ecologische systeem. Door middel van een meer integrale ecologische en economische *footprint* worden dan de implicaties zichtbaar van activiteiten en opvattingen in Nederland voor de ecologische en, waar relevant, economische toestand elders in de wereld. Via de betrokkenheid bij het werk van UNEP (de milieuoorganisatie van de Verenigde Naties) en de Wereldbank zou Nederlandse kennis ook op wereldniveau benut kunnen worden. In alle gevallen gaat het om het verschaffen van inzicht in de betekenis van het eigen handelen, als voorwaarde voor het handelen zelf. De enorme vlucht van massacommunicatie, onder andere via internet, maakt verspreiding van dat inzicht beter dan ooit mogelijk.

Op die manier zouden langs de lijnen van de klimaatproblematiek andere vraagstukken met evenveel succes aangepakt kunnen worden. Tegenover de afnemende vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld, en de toenemende *free rider*-positie van het internationale bedrijfsleven, zou de rol van zowel instituties als consumenten versterkt kunnen worden. De institutionele organisatie rond klimaatverdrag kan verder uitgebouwd worden. Aansluitend bij de toenemende macht van consumenten via internetgroepen, zou de mondiale betekenis van consumptiepatronen inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Het verband tussen dalende prijzen door liberalisering van de energiemarkt, tegenover het streven naar minder energiegebruik met het oog op het klimaatprobleem zou eveneens duidelijker gemaakt moeten worden. Dergelijke benaderingen zouden de operationalisering van 'duurzame ontwikkeling' dichterbij kunnen brengen, volgens dezelfde succesformule waarmee de afgelopen decennia het internationale milieubeleid van de grond is gekomen. De weg naar internationaal milieubeleid is weliswaar lang, maar veel blijkt bereikt te kunnen worden door de eenzame fietser die, kromgebogen over zijn stuur, zichzelf een weg baant.

## LITERATUUR

RIVM (1988) *Zorgen voor morgen : nationale milieuverkenning 1985-2010 Nationale Milieuverkenning 1*, Alphen a/d Rijn: RIVM.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994) *Duurzame risico's, een blijvend gegeven*, Rapporten aan de Regering nr. 44. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## 9 MEDEDINGINGSBELEID IN EEN VERANDERENDE TECHNOLOGISCHE OMGEVING

*J. van Sinderen en P.T. de Beer*

*Van Sinderen is secretaris-directeur van de WRR en tevens hoogleraar Economische Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (OCFEB). De Beer is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 9.1 INLEIDING

De afgelopen tien jaar is in beleidskringen het besef doorgedrongen dat een goede marktwerking en effectieve concurrentie belangrijke voorwaarden zijn voor welvaart en economische groei. Dit besef heeft onder meer geleid tot het beleid van privatisering, deregulering en marktwerking. Het marktwerkingconcept lijkt echter niet altijd even goed gefundeerd. Volgens Van Damme was dit vooral bij de MDW-operatie (Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit) niet het geval. “Het denkkader was hier gebaseerd op de fictie van volkomen concurrentie, terwijl duidelijk had moeten zijn dat een dergelijk kader inadequaat is. Bij de liberalisering van nutssectoren leek een relevant richtinggevend economisch denkkader te ontbreken” (Van Damme 2001: 339). Een goede analyse van mededingingsaspecten is evenwel van groot belang omdat zowel een te strak als een te soepel mededingingsbeleid de economische ontwikkeling kan belemmeren. Dit is des te actueler omdat de laatste tien jaar de economie belangrijke veranderingen heeft ondergaan onder invloed van de snelle opmars van nieuwe technologieën, in het bijzonder de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Niet alleen heeft ICT geleid tot de opkomst van nieuwe markten (de ‘nieuwe economie’), maar tevens is zij van invloed op de werking van traditionele markten (de ‘oude economie’). Een dergelijke verandering vraagt om een analyse van de mededingingsaspecten. Dit hoofdstuk gaat in op de gevolgen van de technologische ontwikkelingen voor de werking van markten, de concurrentieverhoudingen en de innovatie door bedrijven en op de consequenties daarvan voor het gewenste mededingings- en technologiebeleid. Daarbij komen vragen aan de orde als: bevordert ICT de marktwerking en concurrentie, waardoor mededingingsbeleid grotendeels overbodig wordt, of roept ICT juist nieuwe verstoringen van marktwerking en concurrentie op, waardoor het belang van het mededingingsbeleid juist toeneemt? Neemt het risico van marktfalen bij de ontwikkeling en diffusie van nieuwe technologieën toe en is hierin een argument gelegen voor een meer actief technologiebeleid, of onttrekken de nieuwe technologieën zich grotendeels

aan beïnvloeding door de (nationale) overheid en is technologiebeleid weggegooid geld? En geldt dit algemeen of geldt het vooral voor bepaalde technologiegebieden?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2 bespreekt de gevolgen van ICT voor de marktwerking en concurrentieverhoudingen in de oude economie, en paragraaf 3 voor de nieuwe economie. Paragraaf 4 trekt hieruit enkele conclusies voor het overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking en mededinging. Paragraaf 5 gaat in op de factoren achter technologische ontwikkeling en innovatie, in het bijzonder op het gebied van ICT en de mogelijkheid voor overheidsbeleid op dit terrein. Paragraaf 6 vat de belangrijkste conclusies samen en plaatst deze in het perspectief van de Europese integratie.

## 9.2 ICT EN MARKTWERKING IN DE OUDE ECONOMIE

De snelle opmars van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën kan belangrijke gevolgen hebben voor de wijze waarop markten functioneren. In deze paragraaf worden de gevolgen van ICT besproken voor de marktwerking en concurrentieverhoudingen in conventionele markten van goederen en diensten. Deze worden wel aangeduid als de 'oude economie'. In de volgende paragraaf komen de gevolgen aan de orde voor markten van informatiegoederen, oftewel de 'nieuwe economie'.

### ***Doorzichtiger markten?***

In algemene zin leidt de toepassing van ICT tot snellere, makkelijkere en goedkopere uitwisseling van informatie. Dit draagt ertoe bij dat markten doorzichtiger of transparanter worden. Vragers op een markt kunnen sneller en tegen lagere kosten informatie verzamelen over prijs en kwaliteit van de aangeboden goederen en diensten. Aanbieders op een markt kunnen sneller en tegen lagere kosten inzicht verkrijgen in de preferenties van de vragers. Als markten transparanter worden, gaan ze meer lijken op de ideaaltypische VVM-markt uit de economische leerboekjes. Daarin wordt immers impliciet verondersteld dat vragers en aanbieders exact op de hoogte zijn van elkaars preferenties en gedrag. De *match* tussen vraag en aanbod verloopt daardoor beter, zodat markten snel naar een evenwicht tenderen dat (afgezien van eventuele verdelingskwesties) in optimale maatschappelijke welvaart resulteert.

Deze algemene conclusie geldt echter alleen onder de veronderstelling dat de toepassing van ICT niet van invloed is op de aard van de producten die worden aangeboden en op de preferenties van de consumenten. Aan deze veronderstelling

hoeft evenwel niet voldaan te zijn. Zo kan ICT aan aanbieders nieuwe mogelijkheden bieden voor prijsdiscriminatie en productdifferentiatie (Shapiro en Varian 1999). De informatie die zij hebben over de vragers kan een basis bieden om de aangeboden producten af te stemmen op de uiteenlopende behoeften van specifieke vragers. Het kan hierbij zowel gaan om differentiatie in prijzen als om differentiatie in de aard of kwaliteit van het product. Een producent zal dan bijvoorbeeld aan consumenten met de sterkste voorkeur voor een bepaald product (bijvoorbeeld professionele gebruikers) de hoogste prijs vragen voor een iets betere kwaliteit en/of een snellere levering in vergelijking tot de goedkopere versie die aan minder geïnteresseerde klanten wordt geboden (denk bijvoorbeeld aan het onderscheid tussen *hard cover* boeken en *paperbacks*). Dit verschijnsel wordt *mass-customization* genoemd. Door aan potentiële klanten een individueel aanbod te doen, neemt de doorzichtigheid van de markt af en wordt het voor vragers juist moeilijker om een goed overzicht te krijgen van prijs- en kwaliteitsverschillen in het marktaanbod. De grotere transparantie die ICT in beginsel oplevert, wordt dan (ten dele) tenietgedaan door een bewuste strategie van de aanbieders van producten. Of een dergelijke strategie de maatschappelijke welvaart schaadt of bevordert, is niet in het algemeen vast te stellen. Hoewel prijs- en productdifferentiatie bedoeld zijn om concurrentie te verminderen en monopoliewinsten te behalen, leiden ze ook tot een betere afstemming van het aanbod op de vraag, hetgeen op zichzelf welvaartsbevorderend is (Van Damme en Dellaert 2001). De relevante vraag is of er voldoende (potentiële) concurrentie blijft bestaan om de aanbieder in het gareel te houden. Zolang de klant weet dat er alternatieven zijn voor het aangeboden product, kan de aanbieder zich geen al te grote marges toe-eigenen.

Op een markt met een beperkt aantal aanbieders en relatief hoge toetredingsdrempels kan volledige transparantie zelfs tot hogere prijzen en minder prijsconcurrentie leiden dan op een markt die minder doorzichtig is (Van Damme en Dellaert 2001; Van Damme en Verboren 2001). Indien zowel vragers als aanbieders perfect op de hoogte zijn van de prijzen die (andere) aanbieders voor hun product vragen, zijn de mogelijkheden van een aanbieder zeer beperkt om zijn marktaandeel te vergroten door zijn prijs te verlagen, omdat een prijsverlaging onmiddellijk zal worden gevolgd door de andere aanbieders. In de wetenschap dat een prijsverlaging onmiddellijk reacties van de concurrenten oproept, zal een aanbieder hiervan bij voorbaat afzien. Zonder dat er expliciete prijsafspraken worden gemaakt, houdt iedere aanbieder zich aan de geldende marktprijs (stilzwijgende samenspanning of *tacit collusion*). Het is mogelijk dat daarbij de grootste aanbieder als marktleider optreedt en in feite dus het prijspeil bepaalt.

Minder transparantie kan op een dergelijke markt tot meer (prijs)concurrentie leiden, doordat een prijsverlaging van één aanbieder niet onmiddellijk door alle vragers en concurrenten wordt opgemerkt, en dus ook niet onmiddellijk tot een reactie van de andere partijen leidt. Als de markt te ondoorzichtig wordt, kan de concurrentie overigens weer afnemen omdat de aanbieders bij een prijsverhoging nauwelijks meer concurrentie van andere aanbieders te duchten hebben. Het is om deze reden dat Van Damme (2001) ook aandacht vraagt voor de regulering van oligopolies die kunnen ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld privatisering (denk aan de problemen rond de UMTS-veiling).

### ***Schaalvoordelen***

De vraag of er voldoende (potentiële) concurrentie is, wordt mede bepaald door de optimale schaal van de productie. Het effect van ICT hierop kan in twee richtingen gaan. Aan de ene kant kan het benutten van de mogelijkheden van ICT omvangrijke investeringen vergen, die vervolgens leiden tot lagere productie- of distributiekosten per eenheid product. Investerings in nieuwe computersystemen en gespecialiseerde programmatuur zijn vaak kostbaar, maar als deze kosten eenmaal zijn gemaakt kunnen soms zeer grote kostenbesparingen worden gerealiseerd. De combinatie van hoge initiële (vaste) kosten en lage marginale (variabele) kosten, resulteert in schaalvoordelen: naarmate de productie van een bedrijf groter is, zijn de gemiddelde kosten per eenheid product lager. In een markt met grote schaalvoordelen hebben kleine bedrijven weinig kans om zich staande te houden, zodat zo'n markt na verloop van tijd wordt gedomineerd door een beperkt aantal grote bedrijven (oligopolie). Dit effect kan nog worden versterkt doordat de hoge initiële kosten voor bedrijven aanleiding zijn om samenwerking te zoeken met andere bedrijven (in de vorm van kartels, *joint-ventures* edg.), die de concurrentie op de markt verminderen. Dergelijke schaalears kunnen de toetreding van nieuwe bedrijven tot de markt vrijwel onmogelijk maken.

Aan de andere kant kan de moderne informatie- en computertechnologie juist ook in het voordeel zijn van kleine bedrijven. Door de sterke prijsverlaging en grote kwaliteitsverbetering van personal computers en telecommunicatievoorzieningen (internet, GSM) zijn zij binnen het bereik van elke onderneming gekomen, hoe klein ook. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor concurrerende kleinschalige productie en dienstverlening in bepaalde *niches* van markten. Vaak zijn dergelijke kleine bedrijven flexibeler en slagvaardiger dan grote ondernemingen en kunnen zij dus beter inspelen op snelle wisselingen in de markt. Deze mogelijkheden worden nog vergroot door de eerder gesignaleerde tendens van productdifferentiatie. ICT kan het ook gemakkelijker maken om tot een markt toe te treden, bijvoorbeeld doordat fysieke nabijheid tot de klant minder belangrijk wordt.

Schaalvergroting en schaalverkleining kunnen zich dus naast elkaar voordoen. Behalve tot oligopolies kan ICT dus ook leiden tot markten waarop sprake is van monopolistische concurrentie.

### ***De vraagzijde***

Niet alleen aan de aanbodzijde van markten, ook aan de vraagzijde kunnen zich dankzij het gebruik van ICT schaalvoordelen voordoen. ICT, in het bijzonder internet, kan namelijk consumenten de mogelijkheid bieden om hun krachten te bundelen. Zij kunnen ‘virtuele gemeenschappen’ vormen waarin onderling informatie wordt verstrekt over bepaalde producten, en die zo een tegenmacht vormen tegen de aanbieders (Van Damme en Dellaert 2001). Daarmee zou bijvoorbeeld het voordeel van prijs- en productdifferentiatie voor de aanbieder ten dele teniet kunnen worden gedaan, doordat vragers elkaar onderling informeren over het gedifferentieerde aanbod. Hoewel een dergelijke bundeling van consumentenmacht niet nieuw is (denk aan de rol van consumentenorganisaties en incidentele boycotacties tegen bepaalde producten of bedrijven), maakt ICT het aanzienlijk eenvoudiger voor gelijkgestemde consumenten met een specifieke belangstelling om elkaar te vinden.

Het is echter de vraag in hoeverre consumenten daadwerkelijk van deze mogelijkheden gebruik zullen maken. In de praktijk zijn weinig consumenten *optimisers*, is hun smaak aan veranderingen onderhevig en modegevoelig en hebben zij, bij verandering van voorkeur, te maken met omschakelkosten (*switching costs*; zie hierna). De consument is dus begrensd rationeel. De overheid staat voor de taak om te voorkomen dat bedrijven, met behulp van de nieuwe technologische mogelijkheden, hiervan misbruik maken. Er is daarom veel voor te zeggen dat de overheid het opstellen van prijswaarditeitsvergelijkende overzichten stimuleert en actief ondersteunt. Om te voorkomen dat de overheid zich hierbij direct in het concurrentieproces mengt, is het wel zaak dit door onafhankelijke instanties te laten doen.

## **9.3 ICT EN MARKTWERKING IN DE NIEUWE ECONOMIE<sup>1</sup>**

De ‘nieuwe economie’ omvat markten waarop ICT-goederen en –diensten worden verhandeld. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen informatiegoederen en informatiedragers. Informatiegoederen, ook wel aangeduid als *content*, omvatten zaken als computersoftware, computerspelletjes, websites, literatuur, reclame en voorlichting, muziek, films en tv-programma’s. Informatiedragers zijn de fysieke producten waarmee deze informatiegoederen worden vastgelegd en overgedragen van de producent aan de consument. Daarbij gaat het om

computers, televisies, telefoons, boeken en tijdschriften, cd's en dvd's, telefoon- en kabelverbindingen, enzovoorts.

Informatiegoederen verschillen in drie opzichten van conventionele goederen en diensten. In de eerste plaats zijn ze *niet-rivaliserend*: informatie wordt gebruikt maar niet verbruikt, waardoor consumptie door de een niet ten koste gaat van de consumptiemogelijkheden van een ander. In de tweede plaats is er bij informatiegoederen vaak sprake van *schaalvoordelen*. De productie van informatie vergt dikwijls hoge kosten (denk aan de ontwikkeling van een computerprogramma of het maken van een film), maar de variabele kosten van reproductie en distributie zijn over het algemeen laag. In de derde plaats is informatie een *ervaringsgoed*: de waarde ervan kan men pas vaststellen in het gebruik, maar daarvoor moet men het goed eerst aanschaffen. De vrager verkeert dus in onzekerheid over de kwaliteit van het aangeboden product en zal daardoor meer dan bij conventionele goederen moeten afgaan op de reputatie van de aanbieder of het advies van deskundigen (bijvoorbeeld intermediairs).

Informatiedragers worden vaak gekenmerkt door zogenaamde *netwerkexternaliteiten*: het nut van een product of dienst voor de individuele consument neemt toe met het aantal gebruikers. Er is dan sprake van schaalvoordelen aan de vraagzijde. Voorbeelden hiervan zijn de systeem gebruik te gaan maken en die kosten veroorzaken als men naar een ander systeem wil omschakelen (*switching costs*). Denk aan de aanschaf van een bepaald type computer, dvd-speler of mobiele telefoon, maar ook van bepaalde computerprogramma's. Aanbieders kunnen hiervan gebruik maken door klanten te lokken en vervolgens aan zich te binden. De initiële investering in de benodigde apparatuur wordt gesubsidieerd (bijvoorbeeld het gratis verstrekken van mobiele telefoons), maar vervolgens zit de klant vast aan de (relatief dure) diensten van het telefoon en e-mail: naarmate meer mensen een dergelijke voorziening hebben, neemt het gebruiksnut voor de andere bezitters toe. Zowel bij informatiegoederen als bij informatiedragers kunnen zich insluiting-effecten (*lock ins*) voordoen (Shapiro en Varian 1999). Deze vloeien voort uit de investeringen die een gebruiker moet doen om van een nieuw betreffende bedrijf.

### **Concentratietendenzen**

De genoemde verschillen tussen informatiegoederen en informatiedragers enerzijds en conventionele goederen en diensten anderzijds, leiden ertoe dat ICT-markten anders functioneren dan de markten in de oude economie. In het algemeen bemoeilijken de specifieke kenmerken van ICT-goederen een goede marktwerking. Schaalvoordelen, netwerkexternaliteiten en insluitingseffecten kunnen leiden tot het ontstaan van oligopolies of (bijna-)monopolies. Bekende voorbeelden hiervan zijn de markten van besturingssystemen voor pc's (Windows

van Microsoft), van microprocessors voor pc's (Pentium van Intel) en van netwerkapparatuur (Cisco). Bij de vaste infrastructuur van communicatienetwerken is haast per definitie sprake van een (lokaal) monopolie, zoals bij het vaste telefoonnet (in Nederland KPN) en het tv-kabelnet (regionale monopolies van bijvoorbeeld UPC en Casema). Dit geldt overigens evenzeer voor netwerken in de oude economie, zoals het gas-, water-, elektriciteits- en spoorwegnet.

De concentratie van macht in ICT-markten kan nog worden versterkt indien verschillende informatiegoederen en/of informatiedragers door dezelfde onderneming worden geleverd (bundeling). Twee bekende voorbeelden hiervan zijn de integratie door Microsoft van de *netbrowser* Internet Explorer in het besturingssysteem Windows en de overname van het mediaconcern Time Warner door internetprovider America Online (AOL). Op deze wijze kunnen zeer grote en machtige bedrijven ontstaan die een groot deel van een bepaalde markt beheersen en daardoor concurrentie goeddeels kunnen uitsluiten. Overigens heeft de ervaring uit het verleden geleerd dat het op deze nieuwe en zeer dynamische markten vaak moeilijk is om langdurig een (bijna-)monopoliepositie in stand te houden. Zo was er op de pc-markt in de jaren tachtig naast IBM ook ruimte voor Apple en heeft IBM inmiddels zijn positie als marktleider verloren aan nieuwkomers als Compaq en Dell. De dominante positie van Microsoft's Windows op de markt van besturingssystemen staat onder druk door de groeiende populariteit van Linux. In Nederland is Word Perfect zijn bijna-monopolie op het gebied van tekstverwerking kwijtgeraakt aan Microsoft Word.

Een andere reden waarom een (bijna-)monopoliepositie op een bepaalde markt niet hoeft te duiden op een gebrek aan concurrentie is dat door nieuwe technologieën de grenzen tussen markten kunnen vervagen. Als voor de consument de substitutiemogelijkheden tussen de producten op verschillende markten ruimer worden, wordt de relevante markt groter (Kloosterhuis en Van Bergeijk 2002). Zo loopt de nieuwsvoorziening tegenwoordig via kranten, radio, tv en internet. Muziek kan men niet alleen aanschaffen via cd's, maar ook via internet. De mobiele telefoon vormt inmiddels een volwaardig alternatief voor de 'vaste' telefoon. Willen deze substitutiemogelijkheden daadwerkelijk de concurrentie bevorderen, dan moet er wel sprake zijn van verschillende aanbieders op de verschillende markten. Zoals hierboven al werd opgemerkt, kan deze concurrentie afnemen door fusies tussen bedrijven die op verschillende markten opereren.

De bespreking van de effecten van ICT op het functioneren van markten in de oude economie en de nieuwe economie in deze en vorige paragraaf mondt niet uit in ondubbelzinnige conclusies. Er zijn zowel tendenties te bespeuren die een goede marktwerking en concurrentie bevorderen, als tendenties die dat belemmeren.

Alleen in de specifieke situatie van een concrete markt kan worden beoordeeld of de marktwerking verbeterd of verslechtert, en of er derhalve reden is voor ingrijpen door een overheidsinstantie. Bij deze beoordeling dient men in het algemeen aan drie aspecten van de markt aandacht te besteden, namelijk: wat is de relevante markt? Het gaat hierbij zowel om de substitutiemogelijkheden tussen verschillende producten als om de geografische schaal van de markt (nationaal of internationaal); is er sprake van een economische machtspositie? Een bedrijf met een groot marktaandeel hoeft niet machtig te zijn als er voldoende concurrentie is van kleinere partijen in niches van de betreffende markt; hoe dynamisch is de markt? Het gaat niet zozeer om de macht van een bedrijf op één bepaald moment, maar om de duurzaamheid daarvan. Als er voldoende kansen zijn voor nieuwe toetreders (bijvoorbeeld door een hoge snelheid van innovatie), is een tijdelijke machtspositie niet problematisch. Het gaat, met andere woorden, om de dynamische efficiëntie van de markt en niet zozeer om de statische efficiëntie.

Hoewel ICT op zichzelf kan bijdragen aan concentratietendenzen (onder meer door schaalvoordelen en netwerkexternaliteiten), is het tegelijkertijd aannemelijk dat onder invloed van ICT bij elk van deze drie punten minder snel sprake is van verstoring van marktwerking en concurrentie. ICT kan immers leiden tot meer substitutiemogelijkheden tussen markten, tot meer concurrentie door kleine bedrijven in nichemarkten en tot een grotere marktdynamiek, waardoor monopolieposities minder lang stand kunnen houden en machtsmisbruik eerder wordt afgestraft (Kloosterhuis en Van Bergeijk 2002).

#### 9.4 MEDEDINGINGSBELEID

Uitgangspunt voor het mededingingsbeleid is dat de consument uiteindelijk beter wordt van een goede marktwerking en concurrentieverhoudingen. Dit kan in sommige gevallen betekenen dat op korte termijn nadelen voor de consument - en dus voordelen voor de producent - worden geaccepteerd, wanneer dit ertoe bijdraagt dat de consument op de lange termijn beter af is.

Het huidige Nederlandse mededingingsbeleid is gebaseerd op het Europese mededingingsbeleid en berust op drie hoofdpeilers (Kloosterhuis en Van Bergeijk 2002). Het is in principe niet toegestaan om:

- concurrentiebeperkende afspraken te maken;
- economische macht op te bouwen door fusies of overnames;
- misbruik te maken van economische macht.

Het doel van het beleid is om concurrentie in stand te houden en te voorkomen dat consumenten worden 'uitgebuit'. Samenwerking tussen bedrijven die niet



elkaars concurrent zijn, is in principe geen probleem. Ook op het gebied van technologische ontwikkeling wordt een uitzondering gemaakt: samenwerking ten aanzien van R&D stuit in principe niet op bezwaar. Hiervan bestaan vele voorbeelden, onder meer in de hardware industrie. Bij de ontwikkeling van software ligt dit moeilijker. Omdat softwareontwikkeling veelal een vorm van toegepaste technologie is, waarbij het niet eenvoudig is een onderscheid te maken tussen het technologische aspect en het toepassingsaspect, zijn de mededingingstechnische aspecten hier wél snel in het geding. Dit kenmerk belemmert het gebruik van veel beleidsgerichte technologie-instrumenten. Het overheidsbeleid bij softwareontwikkeling moet veeleer gezocht worden in de bescherming van het intellectuele eigendom dan in het stimuleren van samenwerking of het verstrekken van subsidies.

Het verbod op misbruik van macht is van toepassing in een situatie waarin al sprake is van economische dominantie. Zoals Kloosterhuis en Van Bergeijk (2002) aangeven, is het curieus dat dergelijke praktijken in een competitieve markt geoorloofd zijn, maar in een niet competitieve juist niet. Dit aspect speelt in de ICT-sector een belangrijke rol. De spanning tussen het verwerven van een octrooi (*intellectual property rights*, IPRS) en het uitoefenen ervan kan tot de conclusie leiden dat er sprake is van misbruik.

### ***Wat kan de overheid doen?***

De gevolgen van ICT voor marktwerking en concurrentieverhoudingen geven in eerste aanleg geen aanleiding tot ingrijpende veranderingen in het mededingingsbeleid. Dezelfde overwegingen en instrumenten die in de oude economie gelden, kunnen in principe ook in de nieuwe economie worden toegepast. Wel kunnen de eerder gesignaleerde ontwikkelingen aanleiding zijn om de aandacht in het mededingingsbeleid enigszins te verschuiven van het bevorderen van statische naar dynamische efficiëntie. Soms moeten op korte termijn constructies worden toegestaan die op de lange termijn niet acceptabel zijn. Dit geldt met name in de nieuwe economie. Daarom is het verstandig om bij specifieke oordelen over mededingingsaspecten te letten op het verschil in uitwerking op de oude en op de nieuwe economie. De invloed van ICT op de oude economie is niet dusdanig ingrijpend dat er in het algemeen veranderingen in de marktordening zullen plaatsvinden. Wel dient de overheid een aantal zaken op het snijvlak van de nieuwe economie goed in het oog te houden. Zo is het van belang dat de openheid van internet wordt gegarandeerd en dat er zekere waarborgen zijn voor de kwaliteit van de informatie die via dit nieuwe medium wordt aangeboden. Verder dient de overheid er voor te waken dat:

- er voor producten en diensten die via de nieuwe media beschikbaar komen, vergelijkende informatie wordt verstrekt door een onafhankelijke instantie;

- relevante informatie voor iedereen beschikbaar is;
- er geen misbruik wordt gemaakt van gegevens die via de nieuwe media beschikbaar komen (WRR 2002).

Dit betekent overigens niet dat de overheid zelf hierin actief zou moeten voorzien. Omdat er, naast marktfalen, altijd een gevaar is van overheidsfalen, dient de overheid pas op te treden op het moment dat private partijen onvoldoende op deze randvoorwaarden letten.

De nieuwe economie vraagt om een doordacht en evenwichtig mededingingsbeleid. Het lijkt onvermijdelijk dat markten onder invloed van ICT vaker worden gekenmerkt door (tijdelijke) monopolies en oligopolies. Dit behoeft geen bezwaar te zijn indien de markt voldoende dynamisch is en er geen belemmeringen worden opgeworpen voor nieuwe toetreders. Het heeft dan ook niet veel zin om op basis van het marktaandeel of de concentratiegraad *op een bepaald moment* in te grijpen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het verbieden van een fusie of samenwerking tussen bedrijven louter omdat hun gezamenlijke marktaandeel te groot is, weinig zinvol is. Als een bedrijf met een groot marktaandeel zijn machtspositie misbruikt om toetreding van concurrenten te blokkeren, is dit *wel* reden om in te grijpen. Daarom is er veel voor te zeggen om ook in Europa voor de mededingingsautoriteiten de mogelijkheid te creëren om een bedrijf op te kunnen splitsen, zoals in de Verenigde Staten het geval is (vgl. Hazeu 2002).

Dynamiek en concurrentie kunnen ook worden bevorderd door de geldigheidsduur van patenten te beperken. Patenten zijn noodzakelijk om innovatie lonend te maken, maar op een dynamische markt met een snelle technologische ontwikkeling dient een monopoliepositie niet te lang in stand te worden gehouden. Eenzijdige aandacht voor het kortetermijnbelang van de consument kan strijdig zijn met diens belang op de lange termijn. Zo moet het kopiëren van software en muziek op een of andere wijze worden beteugeld om het aanbod van de *content* op de lange termijn te waarborgen. Die beteugeling kan gebeuren door een technische kopieerbescherming of door een heffing op de informatiedragers, maar ook door de producenten te stimuleren tot prijsverlaging, zodat het kopiëren niet meer loont. Ook in dit soort gevallen moet niet te gemakkelijk naar het reguleringsinstrument gegrepen worden.

Juist omdat het onmogelijk is in algemene termen uitspraken te doen over de gevolgen van ICT voor marktwerking en concurrentieverhoudingen, is het van groot belang dat beleidsbeslissingen ten aanzien van mededingingsaspecten in de nieuwe economie vooraf worden gegaan op grond van gedegen onderzoek. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de hiervoor genoemde aspecten. De fouten die op andere beleidsterreinen, vooral door een gebrek aan onderzoek

vooraf, gemaakt zijn bij het stimuleren van marktwerking, dienen te worden voorkomen. Te overwegen valt verder om een (eventueel virtueel) instituut in het leven te roepen op het gebied van ICT dat, behalve voor het stimuleren van fundamenteel en toegepast onderzoek, ook een belangrijke rol zou kunnen spelen bij het onderzoeken van de marktverhoudingen op specifieke ICT-markten om daarmee een gedegen basis te leggen voor een weloverwogen overheidsbeleid.

## 9.5 ICT EN TECHNOLOGIEBELEID

### ***Marktfalen en systeemfalen***

De ICT-sector wordt gekenmerkt door drie aspecten die relevant zijn voor het beleid, namelijk de technologie zelf (de *hardware*), de toepassing van de technologie (de *software*) en het netwerk. Aan de gevolgen van netwerkeffecten voor het overheidsbeleid is in de voorgaande paragrafen aandacht besteed; in deze paragraaf richt we de aandacht op de technologie zelf en de toepassing ervan.

De technologische achtergrond van ICT impliceert dat vraagstukken ten aanzien van de vormgeving van een algemeen technologiebeleid zich ook voordoen bij het beleid dat zich richt op de ICT-ontwikkeling. De rechtvaardiging voor technologiebeleid is in zijn algemeenheid gelegen in het marktfalen (Ministerie van Economische Zaken 1999). Maar niet altijd is duidelijk wat marktfalen precies inhoudt, en ook het antwoord op de vraag hoe de overheid hierop moet reageren, is daarmee nog niet gegeven (Van Sinderen 2001). Omdat een nieuwe technologie positieve externe effecten in termen van economische groei en welvaart met zich mee kan brengen, is het van belang om de maatschappelijk optimale investering in onderzoek en ontwikkeling na te streven. Door een combinatie van belemmeringen, zoals informatieasymmetrie, toe-eigeningsproblemen, externe effecten en marktmacht, is de kans groot dat ondernemers minder investeren in innovaties dan uit maatschappelijk oogpunt optimaal is. De theorie van het marktfalen stelt dat zich op ieder technologiegebied in meerdere of mindere mate imperfecties voordoen. De omvang van dit probleem kan echter verschillen tussen onderzoeks- of toepassingsgebieden, doordat het rendement op investeringen in bepaalde technologieën (bijvoorbeeld milieutechnologie, bepaalde vormen van energietechnologie en biotechnologie) ongewisser is dan in andere. De eenvoudigste manier om het marktfalen aan de kant van de ondernemer te verminderen, is het geven van technologiesubsidies. Zowel nationaal als internationaal bestaan er dan ook uiteenlopende technologiesubsidieregelingen (zie Ministerie van Economische Zaken 2000). Voor specifieke technologiegebieden die bijvoorbeeld een extreem lange ontwikkeltijd kennen

(zoals biotechnologie) of waarvan de externe effecten extra belangrijk kunnen zijn (ICT), bestaat speciaal beleid.

Daarnaast is het beleid van het Ministerie van Economische Zaken zich meer en meer gaan richten op een goed werkend Nationaal Innovatiesysteem (NIS), waarin de inspanningen van universiteiten, andere onderzoeksinstellingen en bedrijven op elkaar moeten worden afgestemd. In de publicatie M.E.E.T. wordt dit als volgt beargumenteerd: "Overheidsingrijpen wordt (...) naast marktfalen ook bepaald door systeemfalen. Systeemfalen betekent bijvoorbeeld dat actoren elkaar niet weten te vinden in het systeem, dat er te weinig of niet de geschikte competenties worden opgebouwd, dat publieke kennis niet voldoende wordt geëxploiteerd, of dat instituties niet goed werken" (Ministerie van Economische Zaken 2000: 13). Het beleid gericht op het NIS betekent een verbreding van het technologiebeleid. In deze filosofie valt onder technologiebeleid ook het wetenschapsbeleid en het beleid gericht op informatievoorziening aan publiek en bedrijven, evenals het stimuleren van de deelname aan studies in de exacte wetenschappen. In de NIS-aanpak is ook basisonderzoek een verantwoordelijkheid van de overheid. Verwaarlozing van het basisonderzoek zal op den duur de basis voor de verdere technologische ontwikkeling eroderen, maar het is vrijwel onmogelijk om fundamenteel onderzoek privaat rendabel te exploiteren (WRR 2002). Tenslotte wordt in deze filosofie ook een rol aan de overheid toebedeeld bij het toepassen van kennis en het stimuleren van de kennisoverdracht naar bedrijven.

### ***ICT als onderdeel van het NIS***

Voor de ICT-sector staat het bestaande technologie-instrumentarium open. Deze sector heeft echter een aantal speciale kenmerken en de positieve externe effecten van ICT zijn van dermate groot belang, dat er een duidelijke rol voor de overheid is. De overheid dient deze evenwel samen met andere actoren vorm te geven, omdat ze niet genoeg kennis heeft om zelfstandig een eigen beleid uit te voeren.

In zijn rapport *Van oude en nieuwe kennis* heeft de WRR (2002) een aantal uitgangspunten voor een ICT-beleid geformuleerd. Zo pleit de WRR voor een overheid die enerzijds variatie in ontwikkelingen toestaat, maar anderzijds die zaken verankert die succesvol blijken en waaraan een grote maatschappelijke waarde wordt gehecht. Daarnaast dient de overheid een aantal basiswaarden in de samenleving te waarborgen, waarmee de WRR in feite een nog bredere interpretatie aan het NIS geeft. Ten slotte pleit de WRR ook voor blijvende subsidiëring door de overheid van een aantal basis- en fundamentele wetenschappen, ongeacht het aantal studenten dat voor een dergelijke richting kiest. De Nederlandse overheid moet fors in fundamenteel onderzoek op het gebied van ICT investeren omdat ons land op dit punt nauwelijks een serieuze achtergrond heeft (Taskforce

ICT-en Kennis 2001: 39). Daarnaast valt er veel voor te zeggen dat de overheid, op basis van gezamenlijke analyses met onder andere universiteiten en bedrijfsleven, een aantal kansrijke gebieden identificeert waarop Nederland, via een verbetering van de NIS-aanpak, succesvol kan worden. Zo is ons land relatief sterk in halfgeleiders, *wafer-steppers* en consumentenelektronica. Waarom dan ook niet daar de accenten leggen in het beleid?

Concluderend kan gesteld worden dat de overheid ten aanzien van de ontwikkeling en toepassing van ICT een duidelijke taak heeft en niet alleen kan vertrouwen op de markt. Toch wordt er vaak argwanend tegen dit soort aanbevelingen aangekeken, ook door beleidsmakers. Technologiesubsidies staan, ondanks mooie rendementcalculaties in studies van het Ministerie van Economische Zaken (2000), vrijwel voortdurend ter discussie.

Bij het vormgeven van een beleid zoals hiervoor beschreven, moet voortdurend in het achterhoofd gehouden worden dat de mogelijkheden van de overheid om een belangrijke rol te spelen bij de technologieontwikkeling in een klein land als Nederland relatief beperkt zijn. Het merendeel van de R&D-inspanningen vindt plaats binnen multinationale ondernemingen. Een klein land kan daarin geen actieve rol als financier spelen. Daarbij komt dat de ICT-ontwikkeling een mondiaal verschijnsel is, zodat er minimaal op Europees niveau moet worden samengewerkt om bij de verdere ontwikkeling van deze technologie de concurrentie met de VS en met het Verre Oosten te kunnen bolwerken. Om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van ICT heeft de nationale overheid vooral de eigen wet- en regelgeving als instrument. Ook deze wordt echter deels door de EU bepaald, maar landen kunnen op details nog wel een eigen beleid voeren. Doel van dit beleid is vooral te bewerkstelligen dat enerzijds concurrentie gewaarborgd wordt, maar dat anderzijds, waar nodig, samenwerkingsverbanden worden gestimuleerd die maatschappelijk verantwoord, effectief en efficiënt zijn. De rol van de overheid ten aanzien van de technologische ontwikkeling, en de ICT-ontwikkeling in het bijzonder, zal zich in veel gevallen dus meer moeten richten op mededingingsaspecten dan gebruik te maken van (technologie)subsidies en directe interventies.

## 9.6 CONCLUSIE

De snelle ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatie-technologie laten de werking van markten niet ongemoeid. Zowel de markten van conventionele markten (de oude economie) als de nieuwe markten van ICT-goederen (de nieuwe economie) lijken steeds minder te voldoen aan het beeld van

de ideaaltypische markt uit het economische leerboek, waarin sprake is van perfecte informatie en volkomen concurrentie. Ten dele gaat het hierbij om onvermijdelijke ontwikkelingen, waarvan het geen zin heeft om deze geforceerd tegen te gaan. Het 'ideaal' van de markt met volkomen concurrentie voldoet steeds minder als nastrevenswaardig doel voor het overheidsbeleid. Concentratietendenzen en tijdelijke oligopolies of monopolies zijn nu eenmaal kenmerkend voor dynamische markten met schaalvoordelen en netwerkexternaliteiten. Het mededingingsbeleid dient dan ook niet gericht te worden op het tegengaan van dergelijke tendensen, die ogenschijnlijk afbreuk doen aan 'eerlijke' marktwerking en concurrentie, maar aan het voorkomen van machtsmisbruik en duurzame monopolieposities, die de toetreding van nieuwe concurrenten kunnen blokkeren en daarmee de dynamiek en innovatie van markten belemmeren. Mededingingsbeleid dient zich, met andere woorden, te richten op dynamische processen op langere termijn en niet op kortetermijnverstoringen van de 'vrije' markt.

Hierbij dient men zich er voortdurend van bewust te zijn dat een dergelijk beleid niet in isolement kan worden uitgevoerd, maar zich afspeelt in een internationale context die tal van beperkingen oplegt aan het nationale beleid. Zo is het nationale mededingingsbeleid in feite een uitvloeisel van het Europese mededingingsbeleid. De ruimte voor een eigen vormgeving van dit beleid is dan ook beperkt, hetgeen overigens niet wegneemt dat er nog wel degelijk verschillen (mogelijk) zijn tussen het mededingingsbeleid van de afzonderlijke lidstaten. Dit geldt eens te meer omdat de ICT-ontwikkelingen niet zozeer vragen om een generiek beleid, maar om een mededingingsbeleid dat is afgestemd op de specifieke omstandigheden in bepaalde sectoren. Een dergelijk beleid dient dan echter wel te worden gebaseerd op gedegen onderzoek van de marktverhoudingen in de betreffende sector, en niet uit te gaan van simplistische beelden van een ideale markt met volkomen concurrentie.

De nationale beleidsmogelijkheden worden ook beperkt doordat economische en technologische ontwikkelingen in toenemende mate landsgrenzen overstijgen en daardoor niet meer binnen de invloedssfeer van de nationale overheid liggen. Als de Nederlandse overheid beperkingen oplegt aan de machtsconcentratie van bepaalde bedrijven, is niet uitgesloten dat deze Nederland eenvoudigweg links laten liggen en hun activiteiten verplaatsen naar een land waar hen minder beperkingen worden opgelegd. Hier staat echter tegenover dat er nog tal van markten zijn die in hoge mate een lokaal karakter hebben en waarin een eigen nationaal mededingingsbeleid wel degelijk mogelijk en zinvol is.

Ook het beleid gericht op de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën speelt zich af in een internationale omgeving, waarin de invloed van een

kleine nationale overheid als de Nederlandse gering is. Ook hier legt het Europese gemeenschapsbeleid de nodige beperkingen op aan de nationale beleidsruimte. Maar dit neemt niet weg dat op het gebied van fundamenteel onderzoek, en de diffusie van deze kennis naar het bedrijfsleven, de nationale overheid nog altijd een belangrijke rol speelt. Hoewel bepaalde technologiegebieden te groot en kostbaar zijn om daarin als klein land afzonderlijk een belangrijke rol te kunnen spelen, is het heel wel denkbaar dat Nederland in bepaalde *niches*, mede dankzij ondersteunend overheidsbeleid, een vooraanstaande rol kan (blijven) spelen. Waar in het verleden de rol van de overheid ten aanzien van de economische ordening nogal eens werd overschat, hetgeen veel teleurstellingen over de effectiviteit van het overheidsoptreden heeft opgeroepen, dient men er thans voor te waken niet in het andere uiterste te vervallen en de mogelijke rol van de overheid te onderschatten. Aangezien vormen van markfalen en overheidsfalen beide onontkoombare kenmerken zijn van een hoog ontwikkelde moderne economie, gaat het er steeds om de ernst van beide zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en op basis daarvan de optimale beleidsmix te kiezen.

## NOTEN

1. Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op hoofdstuk 4 'Marktwerking bij informatiegoederen' uit WRR (2002). Zie uitgebreider: Hazeu 2002 en Hazeu 2002a.

## LITERATUUR

- Baard, J. (2002) *De aansluiting van publieke en private kennisinstrumenten*, Scriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bemer, R., V.A. Gilsing en Th.J.A. Roelandt (2001) 'Grondslagen voor vernieuwing van het innovatiebeleid', blz. 73-85 in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland?*, Groningen: Stenfert Kroese.
- Damme, E.E.C. van (2001) 'Kennis van marktwerking', blz. 337-359 in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland?*, Groningen: Stenfert Kroese.
- Damme, E.E.C. van, en B. Dellaert (2001) 'Economie: ICT en marktwerking', blz. 203-285 in: R. van der Ploeg en C. Veenemans (red.), *De invloed van ICT op maatschappij en overheid*, Amsterdam: Infodrome.
- Damme, E.E.C. van, en F. Verboven (2001) 'Het nieuwe toezicht op ondernemingen: economische aspecten van marktwerking en regulering', blz. 139-185 in: H. Schenk (red.), *Herpositionering van ondernemingen*,

- Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 2001, Utrecht: Lemma.
- Hazeu, C.A. (2002) 'Mededinging: opsplitsen moet kunnen', *ESB*, 87: 254-255.
- Hazeu, C.A. (2002a) 'Informatiegoederen; marktwerking, marktfalen en motieven voor overheidsbeleid', *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 24: 39-60.
- Kloosterhuis, E.J., en P.A.G. van Bergeijk (2002) *Competition policy, networks and the 'new economy'*, Mimeo juni 2002.
- Ministerie van Economische Zaken (1999) *Ruimte voor industriële vernieuwing: agenda voor het industrie- en dienstenbeleid*, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken (2000) *M.E.E.T.; Bedrijfsgerichte technologiestimulering: wat levert het op?*, Den Haag.
- Shapiro, C., en H. Varian (1999) *Information rules. A strategic guide to the network economy*, Boston: Harvard Business School Press.
- Sinderen, J. van (2001) 'Welvaart, industrie en technologische ontwikkeling', blz. 237-253 in: R.H.J.M. Gradus, J.J.M. Kremers en J. van Sinderen (red.), *Nederland Kennisland?*, Groningen: Stenfert Kroese.
- Sinderen, J. van (2002) 'Een nieuwe uitdaging voor de beleidseconomie', blz. 87-109 in: Th.J.A. Roelandt en Th.R.A. Grosfeld (red.), *Afscheid van de beleidseconomie?*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Task force ICT en Kennis (2001) *Samen, strategischer en sterker*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## MEDEDINGINGSBELEID IN EEN VERANDERENDE TECHNOLOGISCHE OMGEVING

*Commentaar door E.J. Dommering*

*Dommering is hoogleraar informatierecht aan de Juridische Faculteit van de Universiteit van Amsterdam.*

### **Recht en economie**

Iedere keer als ik een economische analyse van (mogelijk) mededingingsbeleid lees, klopt mijn hart weer vol verwachting en iedere keer blijf ik achter met een teleurstelling. Het blijft ook nu weer steken in theoretische veronderstellingen en niet-controleerbare voorspellingen. In de conclusie schrijven de auteurs: “Concentratietendenzen en tijdelijke oligopolies of monopolies zijn nu eenmaal kenmerkend voor dynamische markten met schaalvoordelen en netwerkexternaliteiten. Het mededingingsbeleid dient dan ook niet gericht te worden op het tegengaan van dergelijke tendensen, die ogenschijnlijk afbreuk doen aan ‘eerlijke’ marktwerking en concurrentie, maar aan het voorkomen van misbruik en duurzame monopolieposities, die de toetreding van nieuwe concurrenten kunnen blokkeren en daarmee de dynamiek en de innovatie van markten belemmeren”.

Als ik deze bewering aan de falsificatietoets van Popper onderwerp, vraag ik mij in gemoede af of er een geval denkbaar is waarin vooraf kan worden vastgesteld dat de ogenschijnlijke afbreuk aan ‘eerlijke’ (waarom staan hier eigenlijk aanhalingstekens?) marktwerking in feite een innovatie in een dynamische markt aantoon. Als niet is vast te stellen of de inbreuk schijnbaar is, dan kan de economische wetenschap klaarblijkelijk geen bijdrage leveren aan een prospectief mededingingsbeleid. Maar misschien schuilt de onoverbrugbare tegenstelling wel in het feit dat juristen een ander rechtvaardigheidsideaal koesteren dan economen. Die tegenstelling gaat terug op het feit dat juristen denken in termen van het opheffen van concrete schending van subjectieve rechten, terwijl economen denken in termen van het utilisme dat alles afmeet aan de totale vergroting van het welzijn (vgl. Nieuwenhuis 1992). Dat is een tegenstelling tussen een *ex ante* en een *ex post* benadering: de rechtsschending (de door de monopolist platgewalste nieuwe toetreders tot de markt die het loodje legt) is nu een welvaartsvermindering, de innovatie (de investering van de monopolist die straks wat moois oplevert) is straks een welvaartsvermeerdering.

In hun conclusie stellen Van Sinderen en De Beer (paragraaf 3.2) dat de markten van informatietechnologie bijzondere kenmerken vertonen. Hun analyse die tot

deze conclusie leidt is erg algemeen. Ik wil in dit verband enig aanvullende opmerkingen maken over de kenmerken van netwerkmarkten.

### ***Netwerkmarkten vergen een eigen aanpak***

Er zijn een paar kenmerken die netwerkmarkten onderscheiden van andere markten en daarom om een eigen aanpak in het mededingingsrecht vragen. Onder netwerkmarkten versta ik dan niet alleen de ICT (telecommunicatie)markt, maar ook energie en vervoer.

Netwerken kenmerken zich door hoge verzonken kosten. Vooral voor dat deel van het netwerk dat een capillaire structuur heeft waarmee de gebruikers worden aangesloten aan het net (dat dan ook het *aansluitnet* wordt genoemd) wordt verdedigd dat van een natuurlijk monopolie kan worden gesproken, omdat het niet lonend is een tweede aansluitnet neer te leggen.

Netwerken kenmerken zich door schaalvoordelen. Bij energienetwerken doet zich dat met name voor aan de aanbiederskant. Bij netwerken die verkeer van, naar en tussen aangesloten gebruikers verwerken, doen schaalvoordelen zich soms ook (of vooral) aan de gebruikerskant voor. Hier spelen *netwerkeffecten* een rol, waarmee wordt bedoeld dat de waarde van een netwerk groter wordt naar mate er meer gebruikers op zijn aangesloten. In de telecommunicatie noemt men dat het *any to any* beginsel. Daarom is ook een belangrijk element van netwerken dat ze niet ophouden bij de landsgrenzen, maar internationale verbindingen aangaan. Netwerken kenmerken zich door de noodzaak van *toegang* tot het netwerk en de noodzaak van *koppeling* van verschillende netwerken. Dat vloeit ook voort uit de noodzaak netwerkeffecten te behalen: dienstenaanbieders moeten toegang hebben tot 'het' netwerk om hun diensten aan gebruikers te kunnen aanbieden. Toegang betekent vanuit het perspectief van de individuele gebruiker een aanspraak op toegang op gelijke voorwaarden. Dit is het perspectief van de *universele dienstverlening*. Vanuit het belang van de dienstverlener of beheerder van een net betekent het dat toegang op redelijke voorwaarden verzekerd moet worden op andere punten in het net dan het punt waar de gebruiker is aangesloten. Vanuit het belang van de netwerkbeheerder betekent het dat er gestandaardiseerde koppelvlakken op geschikte plaatsen in het net beschikbaar moeten zijn waar op redelijke voorwaarden de koppeling tot stand kan worden gebracht. Verder moeten toegangsregels voorzien in de mogelijkheid capaciteit op het net te huren (in de telecommunicatie: huurlijnen).

Netwerken kenmerken zich door het gecombineerd gebruik door diensten-aanbieders, gekoppelde netwerkbeheerders en gebruikers. Dit kenmerk leidt tot vragen omtrent de verdeling van de kosten over deze categorieën, waarbij het met name de vraag is welk deel de gebruiker in een abonnement betaalt. En als het om

een netwerk in beheer bij de overheid gaat (wegen bijvoorbeeld), is de vraag welk deel de overheid uit de algemene middelen of specifieke heffingen betaalt.

Deze kenmerken impliceren dat de overheid in netwerkmarkten in het algemeen en ICT in het bijzonder met een blijvend marktfalen in de klassieke zin van het mededingingsrecht wordt geconfronteerd dat om blijvende interventies vraagt. Die interventies zullen betrekking moeten hebben op toegang, interoperabiliteit en nondiscriminatie om gelijke mededingingsvoorwaarden te verzekeren. ICT-netwerken zijn extra gecompliceerd en dat leidt tot extra interventievraagstukken. Ik noem er een paar.

Telecommunicatienetwerken bestaan in hun basis uit een fysieke vaste of draadloze infrastructuur waarop een logische, softwarematige, dienstenstructuur is gebouwd die we onder meer door het OSI -model (het in de telecommunicatie in Europa gehanteerde Open Systems Interconnection Reference Model) logisch kunnen structureren. Historisch zijn deze netwerken ontworpen voor een specifiek dienstenaanbod. Zo is het geschakelde hiërarchisch opgebouwde vaste net ingericht voor de vaste spraaktelefonie dat in de samenleving is verworteld via het dubbeladerige koperen aansluitnet. De breedbandige kabel werd aangelegd voor eenrichting transport van audiovisuele programma's naar de gebruiker, zonder schakelfaciliteiten. Draadloze radio en televisienetten zijn ook alleen op dat dienstenaanbod ingericht. De mobiele netten beschikken pas sinds kort over breedbandige capaciteit om beeld te communiceren. Al deze netten zijn de laatste decennia aan het convergeren, in die zin dat ze zich ontwikkelen in de richting van gelijksoortige gebruikstoepassingen. Dat gaat echter veel langzamer dan gewenst. Het voortbestaan van het monopolie op het aansluitnet en de historisch gegroeide hiërarchische structuur van het vaste geschakelde net vormen een obstakel om concurrerende interconnectie en bijzondere toegang in de hogere lagen van het net te realiseren.

Applicaties op telecommunicatienetten kunnen alleen functioneren met op het net aangesloten randapparatuur en de daarmee verbonden software. Gebruikers die eenmaal voor een bepaalde randapparatuur en (toegangs)software hebben gekozen, zullen niet zo gemakkelijk meer op andere apparatuur overgaan. Dit maakt dat de toegang tot de netten en het convergerend gebruik daarvan mede beheerst wordt door de markt van toegangsapparatuur en software en de interoperationaliteit daarvan. De Microsoft-zaak (de strijd om de browser, en daarmee de toegangsstandaard voor content op internet) laat zien dat de markten van pc's, pc-software en telecommunicatienetten wezenlijk met elkaar verbonden raken en een integrale institutionele aanpak noodzakelijk maken. Anderzijds leidt het bestaan van verschillende netten met een historisch verschillende functionaliteit

ertoe dat verschillende randapparaten en softwarestandaarden naast elkaar bestaan en dat gebruikers, eenmaal ingesloten door een gekozen gebruikersapplicatie, niet gemakkelijk zullen switchen. Dat vertraagt substitutie en convergentieprocessen. De mogelijkheden voor de overheid om dit proces te beïnvloeden, zijn gering. Ze zal moeten volstaan met het geven van regels voor open nondiscriminatoire toegang, geflankeerd door mededingingsrecht.

De bijzondere problematiek van de verdeling van schaarse hulpbronnen die zich bij netwerken in het algemeen voordoet in het fysieke beslag op de openbare ruimte, heeft in de telecommunicatie de bijzondere dimensie van de verdeling van schaarse hulpbronnen als frequenties en de inrichting van de 'logische' ruimte die noodzakelijke adressering van een signaal tot stand brengt (nummers, domeinnamen). De overheid staan een aantal verdeelmechanismen ten dienste: *first come, first served*, loting, vergelijkende toets, veiling. In het beleid dat in de afgelopen tien jaar is ontwikkeld, is de veiling als verdeelinstrument populair geworden. De overheid heeft zich daarbij onvoldoende gerealiseerd dat de veiling als instrument de aandelen- en kapitaalmarkt met elkaar verbindt en dat de schaarstefactoren op die markten evenzeer bepalend zijn voor de ontwikkeling van nieuwe telecommunicatiemarkten, wanneer de toetreding tot die markten aan een hoge veilingprijs wordt gebonden. Het is onder andere daardoor dat de ontwikkeling van de markt van breedbandige mobiele diensten (UMTS) stagneert.

### **Conclusie**

Mijn conclusie is harder dan die van de schrijvers en berust op een ingewikkelder feitencomplex dan ik in deze korte reactie kan opschrijven. ICT-markten kunnen niet met het klassieke instrumentarium van het mededingingsrecht worden benaderd, en economen zullen hun analyses van die markten vanuit hun klassieke vrijemarkttheorie moeten aanpassen. Dan heb ik het nog niet gehad over hoe de competentiestrijd opgelost moet worden die in dit gebied woedt (nationaal en internationaal) tussen de bureaucratieën en toezichhouders die over economie, telecommunicatie en cultuur gaan. Enige dynamische efficiëntie valt er op dit gebied vooralsnog niet te bespeuren.

### **LITERATUUR**

- Dommering, E.J., N.A.N.M. van Eijk, J.J.M. Theeuwes en F.O.W. Vogelaar (2001) *Toezicht en regulering in de telecommunicatiemarkt*, Instituut voor Informatierecht Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Dommering, E.J. (2002) 'Een nieuw maatpak voor netwerkmarkten', *Internet & Informatiesamenleving (I&I)* 4: 24-33.
- Nieuwenhuis, J.H. (1992) 'Recht en belang', blz. 29-45 in: *Confrontatie en compromis*, Deventer: Kluwer.

## MEDEDINGINGSBELEID IN EEN VERANDERENDE TECHNOLOGISCHE OMGEVING

*Commentaar door P.A.G. van Bergeijk*

*Van Bergeijk is verbonden aan het onderzoeksinstituut OCFEB van de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan de Nederlandse Mededingings Autoriteit (NMA).*

Terecht vragen Van Sinderen en De Beer aandacht van toezichthouders voor de gevolgen van de kwantumsprong die resulteert uit ontwikkelingen in de ICT-sector. Met nadruk spreek ik van toezichthouders in algemene zin, want er is feitelijk geen enkele reden voor een inperking tot het domein van de mededingingsactiviteiten. In tegendeel zelfs. Juist de vergaande integratie van voorheen gesepareerde markten en de toenemende internationale verhandelbaarheid van met name diensten, die de revoluties in de informatie- en communicatietechnologieën mogelijk hebben gemaakt, zijn relevant. Daardoor verandert er nogal wat aan de uitruil tussen beleidsterreinen die voorheen op zuiver nationale basis kon worden gemaakt. Deze afweging tussen voor- en nadelen op uiteenlopende beleidsterreinen onttrekt zich namelijk in toenemende mate aan de invloed en controle van nationale staat en burgers. Daarmee is ICT ook direct relevant voor al deze aspecten van de levenskracht van het concept van nationale soevereiniteit.

Ontegenzeggelijk tekent zich hierdoor steeds duidelijker een internationaal toezichtsdeficiet af. Bij het toezicht op bijvoorbeeld de financiële sector bestaat, in en voor zover het gaat om een nationaal af te bakenen relevante markt of marktsegment, zoals de kredietverlening aan consumenten en midden- en kleinbedrijf, immers weinig of geen twijfel ten aanzien van de (naast de mededingingsautoriteit) mogelijk betrokken toezichthouders. Dat zijn de Autoriteit Financiële Markten (vooral bij gecompliceerde financiële producten zoals bijvoorbeeld de beleggingshypotheek) en De Nederlandse Bank, in haar rol van hoedster van betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit van ons bankwezen.

De afwegingen op en tussen deze beleidsterreinen zijn overigens evident valide en gecompliceerd. Hierbij spelen diverse belangen die de burger in zijn rol van consument, ondernemer en belastingbetaler verschillend zal wegen. Daarbij valt ten minste te denken aan:

- het belang van de consument (redelijke prijs, goede kwaliteit en transparante risico's);

- het belang van de stabiliteit van het bankwezen (winstgevendheid, solvabiliteit en continuïteit);
- het belang van gezonde de mededinging (dynamiek, innovatie en kostenbewustzijn).

Deze belangen creëren raakvlakken en bieden evenveel aanknopingspunten voor beleidsverantwoordelijken om een open en diepgaande dialoog met elkaar aan te gaan. Ook vanuit het concentratietoezicht zijn potentiële afruilen waarneembaar tussen de gepercipieerde noodzaak voor de Nederlandse grootbanken om te expanderen (omdat anders niet op de wereldkapitaalmarkt kan worden overleefd) en de evidente onwenselijkheid van een nog sterkere grip door onze grootbanken op de nationaal gedefinieerde markt. Het staat buiten kijf dat hier de afweging door de onderscheiden beleidsverantwoordelijken verschillend kan worden gemaakt. Mijn stelling is dat er op nationaal niveau wel verschillen van inzicht bestaan, maar dat er geen machts- c.q. bevoegdheidsvacuüm bestaat.

Op het internationale niveau is dit anders. Op marktsegmenten waar grensoverschrijdende transacties domineren, zal in het algemeen op mededingings-terrein de Europese Commissie in Brussel eerstverantwoordelijke zijn, ook al is grensoverschrijdende samenwerking tussen mededingingsautoriteiten bepaald geen uitzondering, en is bovendien op de korte tot middellange termijn een intensivering voorzien van deze samenwerking (Europese Commissie, voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, COM 582 definitief, Brussel, 27-09-2000). Voor andere mogelijk geïnvolveerde toezichthouders is dat veel minder evident. In ieder geval is duidelijk en onomstreden dat de ECB in Frankfurt noch inzake het concurrentietoezicht, noch inzake het concentratie-toezicht de evenknie van Brussel kan zijn. Immers, op het terrein van de financiële stabiliteit zijn de nationale centrale banken nog steeds competent.

Op dezelfde manier speelt elders een min of meer vergelijkbaar toezichttekort. De afruil tussen mededinging en de door burgers verwachte (wellicht geëiste) prestaties op bijvoorbeeld cultureel, medisch en of milieutechnische terreinen onttrekken zich – zodra er grensoverschrijdende effecten optreden, zoals overigens zeer dikwijls het geval is – aan de invloed van de nationale staat en de controle door het parlement. In feite is dit de voor mij in potentie belangrijkste beleidsconsequentie van de analyse van Van Sinderen en De Beer. Daar waar grensoverschrijdende effecten optreden, is verschuiving (tenminste van vergaande coördinerende bevoegdheden) naar Europees niveau zowel noodzakelijk als onvermijdelijk.

Dit stelt niet de vitaliteit ter discussie van de natiestaat in het licht van de globalisering, als wel haar overtuigingskracht en de bereidheid van de beleidsverantwoordelijken om hun beperkte nationale beslissingsruimte – waar relevant – af te ruilen tegen een gedeelde inbreng op supranationaal niveau. In Nederland is die consequentie inzake het monetaire beleid en het mededingingsbeleid ruimhartig getrokken. Op tal van andere terreinen kan er echter nog steeds betekenisvolle vooruitgang worden geboekt.

Op die terreinen waar de beleidsautonomie op nationaal niveau relatief onomstreden is (in mededingingstermen: waar de relevante markt nationaal, regionaal of lokaal is), kan de vitaliteit van de natiestaat louter in het geding zijn indien normen en waarden, zoals neergelegd in regels en besluiten, in onvoldoende mate door burgers en bedrijfsleven worden geaccepteerd en/of nageleefd. Op deze terreinen zijn de vingerwijzingen van Van Sinderen en De Beer over de beoordeling van bedrijfstakken die nieuwe technologie produceren of gebruiken, voor de mededingingsautoriteit (in casu de NMa en de sectorspecifieke toezichthouders als DTe, OPTA en Vervoerkamer i.o.) mogelijk direct relevant. In de eerste plaats moet dan echter toch worden vastgesteld dat deze vraagstukken nauwelijks als 'nieuw' kunnen worden aangemerkt. Ooit waren de stoomtram, de gloeilamp en de telegraaf immers ook ingrijpende innovaties die toegevoegd aan en in bestaande producten Schumpeteriaanse *neue Kombinationen* opleverden. Ook in die omstandigheden namen transactiekosten en communicatietijden dramatisch af. Het fenomeen van de *new economy* is waarschijnlijk net zo oud als de weg naar Rome. Louter de intensiteit, snelheid en conglomeratie van innovaties kunnen verklaren waarom zorgen over de flexibele, verstandige en evenwichtige toepassing van het mededingingsrecht in de afgelopen jaren weer zijn opgelaaid. Die zorg is onterecht (Kleijweg 2001; Plug 2002; Van Geffen e.a. 2002). Het echte probleem ligt niet op mededingingsrechtelijk gebied, maar, zoals betoogd, bij die toezichthouders die zijn blijven steken in de structuren en bevoegdheidsverdelingen van de vorige eeuw.

## LITERATUUR

- Kleijweg, A.J.M. (2001) 'Mededingingswet ICT-proof?', *ESB* 85: D12-D13.
- Plug, P.J. (2002) *Syntheserapport evaluatie Mededingingswet*, Berenschot.
- Geffen, S. van, M. de Nooij en J.J.M. Theeuwes (2002) *Marktwerving en ICT. Is de mededingingswet ICT-proof?* (Eindrapport voor het Ministerie van Economische Zaken), Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.





## 10 STAD EN LAND IN DE EUROPESE RUIMTE

*G.A. van der Knaap en D. Scheele*

*Van der Knaap is raadslid bij de WRR en hoogleraar Economische en Sociale Geografie aan de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Scheele is wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 10.1 INLEIDING

In het laatste kwart van de vorige eeuw is de omgeving waarin het nationale ruimtelijk beleid gevoerd wordt, aanmerkelijk veranderd. Er heeft zich een doorbraak voorgedaan in de internationalisering van de economische structuur. De interne openheid van de Europese economie is fors toegenomen. Hiermee in verband staat ook een toegenomen Europese beleidsintegratie. Zowel op Europees als op nationaal niveau wordt een ruimtelijk beleid gevoerd. Het nationale ruimtelijk beleid moet zowel inspelen op de economische internationalisering, als rekening houden met het Europees beleid. Wat betreft de beleidsintegratie is naast het toegenomen gewicht van het Europees recht vooral de formulering van een Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP) relevant. In dit licht is in dit hoofdstuk de vraag aan de orde welke mogelijkheden resteren voor de nationale overheid op het gebied van het ruimtelijk beleid nu de afhankelijkheid toeneemt van hetgeen met name in het Europa van de Europese Unie gebeurt. Welke mogelijkheden zijn er om de ontwikkeling van stad en land door middel van nationaal beleid vorm te geven?

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt de relatie tussen economische herstructurering en stedelijke transformatie gelegd. Vervolgens wordt in deze paragraaf ingegaan op enkele consequenties voor het nationale ruimtelijk beleid. In paragraaf 3 wordt ingegaan op het eigen ruimtelijk beleid dat de EU geleidelijk formuleert in de vorm van het EROP. In paragraaf 4 wordt vervolgens de overblijvende ruimte voor het nationale ruimtelijk beleid verkend. Dit gebeurt aan de hand van twee cases, die van het stedelijk ontwikkelingsbeleid, en die van de plattelandontwikkeling. Het hoofdstuk besluit met enkele suggesties voor verdere afstemming van Europees en nationaal ruimtelijk beleid.

## 10.2 RUIMTELIJKE ORDENING VAN INTERNATIONALISERENDE ACTIVITEITENPATRONEN

### ***Marges van het ruimtelijke-ordeningsbeleid***

De overheid heeft ook ondanks de internationale verweving nog steeds een zekere greep op de ruimtelijke inrichting van Nederland. Niettemin zijn er grenzen aan de invloed van de overheid. De ruimtelijke inrichting wordt evenzeer gestuurd door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die bij elkaar tot een zekere ruimtelijke dynamiek leiden. Deze ruimtelijke dynamiek komt onder meer tot uitdrukking in een toenemende mobiliteit, in uitwaaierende ruimtelijke relaties, en in verschuivende ruimtelijke identiteiten. De ruimtelijke dynamiek laat zich wel kanaliseren door ruimtelijk overheidsbeleid, maar zij laat zich niet keren. Het overheidsbeleid heeft slechts invloed op de ruimtelijke inrichting binnen de marges die de ruimtelijke dynamiek toestaat. De ruimtelijke dynamiek kan aan de hand van de relatie tussen de veranderingen in de economische structuur en de ontwikkeling van stedelijke netwerken verder in beeld worden gebracht.

### ***Economische structuur en stedelijke netwerken***

Er vallen verschillende veranderingen in de economische structuur te signaleren. In het laatste kwart van de vorige eeuw heeft zich in Europees verband zowel een deïndustrialisatie als een reïndustrialisatie voorgedaan. Daarbij hebben zich zowel geografische als sectorale verschuivingen voorgedaan. De in het begin van de jaren tachtig opgekomen nieuwe industriële districten worden gekenmerkt door open netwerkachtige structuren die niet alleen bepaald worden door onderlinge leveringen, maar die ook sociale en culturele instituties delen. Op nationaal niveau wordt gezocht naar aansluiting bij zich ontwikkelende Europees stedelijke netwerken. Hiermee staat ook een tweede economische structuurverandering in verband, namelijk de sterk toegenomen betekenis van de dienstensector. Rond de internationaliserende industriële bedrijvigheid vindt met name een sterke groei van hoogwaardige commerciële dienstverlening plaats.

De veranderingen in de industriële structuur hebben hun sporen nagelaten in het sociale weefwerk van de steden in Europa. Grote steden hebben veel werkgelegenheid in de industrie verloren, maar in middelgrote steden is de industriële werkgelegenheid juist toegenomen. In mindere mate is ook een verschuiving van industriële werkgelegenheid waar te nemen van het economische kerngebied van Europa naar de meer perifeer gelegen regio's (Heidenreich 1998). Wat zeker telt, is dat het in de grote steden en in de oude industriële regio's niet alleen om een relatieve afname van industriële werkgelegenheid gaat, maar juist ook om een absolute afname.

Tegenover de herordening op industrieel gebied staat de opkomst van de dienstensector. Deze doet zich zowel in de kernregio's van Europa voor als in de perifere regio's. In de kernregio's valt met name snelle groei van de hoogwaardige commerciële diensten op. In de perifere regio's gaat het vooral om meer laagwaardige verzorgende dienstverlening.

Kunzmann (1996) signaleert bij de grote steden in Europa een voortgaande specialisatie die op zich weer resulteert in een ruimtelijke differentiatie tussen die steden. Verder signaleert hij in de steden een groeiende polarisatie. Deze hangt ook samen met een schaa sprong in activiteitenpatronen van het stedelijk niveau naar het niveau van stedelijke regio's. De polarisatie leidt tot een cumulatie van stedelijke problematiek in bepaalde delen van deze stedelijke regio's.

De globalisering van de samenleving heeft een nieuwe klasse van steden doen ontstaan. Friedman (1986) noemt ze *world cities* en Sassen (1992) *global cities*. Beide auteurs wijzen op de verschillende karakteristieken van deze steden. Friedman benadrukt de rol van deze steden als knooppunten in een wereldwijd communicatienetwerk. In deze communicatieknooppunten zijn een groot aantal economische activiteiten geconcentreerd. Hier vinden we hoofdkantoren van de multinationals en de hoogwaardige dienstverleners die hun activiteiten ondersteunen. Het netwerk van steden dat zo ontstaat, heeft deels een hiërarchische structuur en wordt deels gedragen door horizontale verbindingen. Sassen gaat in op de interne structuur van deze steden. Zij benadrukt de rol van de hoogwaardige zakelijke dienstverlening, met name de betekenis van de financiële sector en de onroerendgoedsector. Het zware gewicht van deze sectoren in de stedelijke economie heeft ingrijpende gevolgen voor de arbeidsmarkt en de sociale organisatie van dit type wereldsteden. Naast een grote economische macht staat een scherpe interne polarisatie. Die wordt gekenmerkt door grote verschillen tussen sociaal bevoorrechte en sociaal achtergestelde burgers, en door ruimtelijke segregatie van deze sociale categorieën.

### ***Stedelijke netwerken in Europa***

Voor de ontwikkeling van een Europees stedelijk netwerk, als onderdeel van een wereldwijd netwerk op wereldschaal, is een voortschrijdende specialisatie van de Europese steden belangrijk. Specialisatie komt tot stand door een voortgaande concentratie van hoofdkantoren van internationale ondernemingen en van de ondersteunende zakelijke dienstverlening in een beperkt aantal steden. De versterking van de infrastructuur is een factor die aan deze specialisatie bijdraagt. Hierbij gaat het niet alleen om een selectieve versterking van de bestaande infrastructuur door de aanleg van het hogesnelheidsnetwerk in de context van het TransEuropese Netwerkenproject (TEN's), waardoor de belangrijkste Europese

steden met elkaar verbonden worden. Ook de verbetering van elektronische communicatiemogelijkheden, door de aanleg van glasvezelverbindingen met een hoge capaciteit, benadrukt de centrale positie van steden als Londen, Parijs, Amsterdam en Frankfurt binnen Europa. De positionering van deze steden in verschillende internationale communicatienetwerken verbetert en versterkt hun positie, en draagt bij tot een verdere groei en ontwikkeling van een Europees stedelijk netwerk.

Een citaat van Castells (1993: 250) onderstreept de relevantie van steden voor Europa: "Major cities throughout Europe constitute the nervous system of the economic and political body of the continent. The more nation-states wane, the more cities emerge as the driving force in the making of a new European society". Gezien de voortschrijdende integratie betekent dit ook dat de situering van de steden in de Europese ruimte van toenemend belang is.

De huidige locatie van de Europese steden gaat tot ver in de historie terug. In de loop van hun bestaan zijn de onderlinge relaties tussen de steden echter zeker niet ongewijzigd gebleven. Het wegvallen van de binnengrenzen in de EU heeft voor de relaties tussen stedelijke gebieden in de lidstaten grote gevolgen. In de gemeenschappelijke markt kan een zekere hiërarchie in de relaties tussen Europese steden in beeld worden gebracht door een rangordening aan de hand van de grootte van diverse functies (Taylor en Hoyler 2000). Daarbij valt met name aan concentraties van commerciële dienstverlening te denken. Een bekend ruimtelijk concept in de publicatie van Datar (1989) gaat echter niet uit van de relatie tussen stedelijke gebieden, maar van de locatie van de steden in Europa. In deze publicatie wordt de stedendichtheid gevisualiseerd met behulp van een 'banaan'. De banaan vormt volgens dit concept de stedelijke ruggengraat van Europa.

Soortgelijke uitdrukkingen van concentraties van activiteiten zijn ook te vinden voor min of meer aaneengesloten regio's. Recent is volgens beproefd recept door de Europese Commissie een toegankelijkheidsindex ontwikkeld die voor elke regio de tijdsduur weergeeft die nodig is om andere regio's te bereiken. Daarbij wordt het economische belang van die regio's meegewogen. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat van een grote concentratie van activiteiten in het kerngebied. Slechts een zevende van het grondgebied van de EU herbergt een derde van de bevolking en genereert de helft van het inkomen (Europese Commissie 2001).

### ***Nationaal ruimtelijk beleid en internationale ruimtelijke dynamiek***

De overheid heeft bij het ruimtelijk beleid met de internationale verweving rekening te houden. Door de versterking van de internationale relaties neemt de grensoverschrijdende mobiliteit toe. Deze mobiliteit vindt hoofdzakelijk langs

grote verkeersaders plaats. Vanwege die aanzwellende mobiliteit zijn deze verkeersaders een aantrekkelijke vestigingsplaats voor diverse vormen van bedrijvigheid. Voor de ruimtelijke ordening is met name het lijnvormige ontwikkelingsmodel, waarin de aantrekkingskracht van verkeersaders resulteert, problematisch. Deze ruimtelijke ontwikkelingsvorm verhoudt zich nog altijd slecht met de planologische concepten die in het nationale beleid worden voorgestaan.

Nederland heeft een goede aansluiting op het Europese stedelijk netwerk. Voor het ruimtelijke beleid vloeit hier het gegeven uit voort dat stedelijke functies sterk zullen blijven groeien. Landelijke functies en waarden komen hierbij in de knel. Wenselijkheden ten aanzien van de verhouding tussen stad en land zullen dan ook in het licht van de centrale positie in het Europese stedelijk netwerk geformuleerd moeten worden. Voor het ruimtelijke beleid is een insteek minder zinvol waarbij binnen de nationale grenzen sectorale ruimteclaims bij elkaar worden opgeteld en tegen elkaar worden afgewogen vanuit de constatering dat Nederland vol is. De vraag naar ruimte moet juist in het licht van de internationaliserende omgeving worden gezien. Dat betekent ook dat in het beleid aandacht moet zijn voor de verdere ontwikkeling van de aansluiting bij stedelijke macroregio's als Rhein-Ruhr en de Vlaamse Ruit. Het kan de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats ten goede komen als door de ontwikkeling van megacorridors de efficiency van het Europees stedelijk netwerk wordt vergroot.

### ***Divergentie in nationale en Europese beleidstheorieën***

In het ruimtelijk beleid hebben zich in de loop der tijd enkele paradigmawisselingen voorgedaan (Ulrich en Guevara 2002). In de jaren zeventig werden regionale verschillen in welvaart in Europa vooral gezien vanuit een perspectief van centrum ten opzichte van periferie. Om de ligging en omvang van het economisch kerngebied aan te geven, werd de rol van de fysieke afstand doorslaggevend geacht. Dit leidde tot het benadrukken van de positie van Noordwest-Europa ten opzichte van de rest van Europa.

Met de vergroting van de Europese ruimte onder invloed van de toetreding van de zuidelijke lidstaten ontstond tevens de wens tot aanpassing van dit beeld. In de jaren tachtig werd het beleidsaccent geleidelijk verlegd naar regionale differentiatie binnen Europa. Stedelijke vraagstukken werden gezien als herstructureringsproblemen van grote industriële steden binnen regionaal stedelijke systemen. Daarnaast werd aandacht geschonken aan de rol en positie van de middelgrote steden als dragers van het stedelijk systeem. Een verdergaande erosie van deze steden zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van het gehele systeem. In de jaren negentig wordt de netwerkgeografie van Europa sterker benadrukt. Afstand en nabijheid worden opnieuw gedefinieerd in termen

van relatieve afstand en nabijheid. Met name in de economisch goed ontwikkelde gebieden is, naast de afstand tot het netwerk, ook de efficiency van het netwerk van belang. Daarbuiten gaat het vooral om het benadrukken van de geografische positie in termen van goede of slechte netwerkverbindingen.

De wisseling van beleidstheorieën loopt op nationaal en Europees niveau niet synchroon. Op Europees niveau is een versterking van de selectiviteit, die de consequentie vormt van de netwerkgeografie, goeddeels onbespreekbaar. Het bestuurlijke kader van de EU, waarin subsidiariteit een belangrijk element is, verstaat zich beter met de gedachte van de regionale differentiatie van Europa (Europe 2000+ 1994). Deze gedachtegang is niet primair gericht op het versterken van de ruimtelijke samenhang in Europa. Een vervolg op de *Europe 2000+* studie vormt het EROP, het Europese Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, dat hierna verder wordt toegelicht.

### 10.3 EUROPEES RUIMTELIJK BELEID

Ruimtelijk beleid gericht op de regio's heeft een lange historie in Europa. In aanvulling op het regionaal gerichte beleid komt geleidelijk ook een territoriaal gericht beleid van de grond. Enkele jaren geleden heeft het EROP (Europese Commissie 1999) het licht gezien. In navolging van de sociale en de regionale cohesie richt dit perspectief zich op de territoriale cohesie binnen de Europese Unie.

Het EROP beoogt de ontwikkeling van een evenwichtig en over vele kernen gespreid stedelijk systeem en van een nieuwe relatie tussen stad en land op het Europese grondgebied. Verder wordt een gelijkwaardige toegang tot de Europese infrastructuur beoogd en wordt aandacht geschonken aan de bescherming van natuurlijk en cultureel erfgoed. Het EROP geeft een inventarisatie van Europees beleid dat relevant is voor de ruimtelijke ontwikkeling. Een zorg is dat dit beleid onevenwichtigheden in de ruimtelijke ontwikkeling van Europa kan oproepen dan wel versterken. Een voortgaande economische en demografische concentratie in het kerngebied van de EU ten koste van de meer perifere regio's zou volgens de beleidsfilosofie van het EROP voorkomen moeten worden. Daartoe wordt de versterking van een aantal verschillende grote economische integratiezones voorgestaan, maar wordt tegelijkertijd belang gehecht aan de ontwikkeling van TEN's (TransEuropese Netwerken), om de bereikbaarheid ook buiten deze integratiezones te bevorderen. Naast de onevenwichtigheid in de stedelijke ontwikkeling wordt in het EROP ook een onevenwichtigheid gezien in de ontwikkeling van de verhouding tussen stedelijke en landelijke gebieden.

Gewezen wordt op het belang van pluriforme ontwikkelingen in de landelijke gebieden en het gevaar van afhankelijkheid van eenzijdige structuren.

Het Europese integratieproject, dat niet in de laatste plaats gekenmerkt wordt door de koppeling van gescheiden markten binnen een ruimer geografisch kader, is in essentie ook een ruimtelijk project. Als gevolg van de integratie vindt een ruimtelijke uitsortering plaats van economische functies. Hierdoor worden de tegenstellingen tussen de Europese regio's verscherpt. Om dit onbedoelde en vanuit het Europese perspectief ook ongewenste neveneffect van de Europese integratie tegen te gaan, is in Europees verband het nodige aan flankerend beleid van de grond gekomen. Het Europese ruimtelijk beleid beoogt om een grotere spreiding te bewerkstelligen van economische activiteiten die in economische kernzones geconcentreerd zijn. Dit beleid geeft een stem aan de perifere regio's. Zonneveld en Faludi (1998: 15) memoreren in dit verband een controverse in het Comité van de Regio's over de wenselijkheid van de ontlasting van de Noordzeehavens.

Het is omstreden of de initiatieven die in het kader van het EROP worden aangedragen ook werkelijk tot een grotere spreiding van activiteiten zullen leiden. De herverdelende effecten van een versterking van de Europese infrastructuur zouden bijvoorbeeld evengoed tot een verdere concentratie van bevolking en economie kunnen leiden als tot een spreiding hiervan (Zonneveld en Faludi 1998: 22). De analyse in de vorige paragraaf wijst juist op tendensen naar voortgaande concentratie en van specialisatie en differentiatie binnen een Europees stedelijk netwerk. In zoverre staat de richting waarin dit netwerk zich ontwikkelt haaks op de EROP-doelstelling van een evenwichtig gespreid stedelijk systeem.

### ***Toekomstige ontwikkeling van EROP***

Het is de vraag hoe het EROP zich verder zal ontwikkelen. Het EROP brengt als platform uiteenlopende Europese tradities van ruimtelijk beleid met elkaar in discussie. Aan de ene kant staat een beleid dat regionaal-economisch georiënteerd is en dat de onevenwichtige ontwikkeling van regio's wil bijsturen. Aan de andere kant staat een beleid dat een territoire dekkende ruimtelijke planvorming voorstaat. Beide tradities zijn in aanzet in het EROP terug te vinden. En ook in het nationale Nederlandse beleid zijn beide richtingen vertegenwoordigd, zij het dat de regionaal-economische invalshoek met de limitering van de regionale steunplannen aan betekenis heeft ingeboet.

Sterker dan in Nederland zal echter in de Europese politiek een voortgaande ongelijke regionale ontwikkeling een roep om herverdeling blijven opleveren. Dit zou binnen het EROP-kader in een zekere nadruk op het regionaal-economische perspectief kunnen resulteren. Daar staat tegenover dat in de verschillende lid-

staten vergelijkbare ontwikkelingen bestaan rond stedelijke en landelijke ontwikkelingen waar, vanwege externe effecten, overheidsingrijpen gewenst kan zijn. Het is ook voorstelbaar dat het EROP de hieruit voortvloeiende verstoringen van de markt in de verschillende lidstaten zal proberen te harmoniseren. Voor Nederland zou een versterking van het EROP in deze richting wel van belang kunnen zijn, een sterke nadruk op regionale herverdeling is dat waarschijnlijk minder.

#### 10.4 EUROPEES BELEID EN NATIONAAL RUIMTELIJK BELEID: TWEË CASES

##### *Europees recht en ruimtelijk beleid*

Ruimtelijk beleid in de lidstaten stuit op beperkingen vanuit het Europees recht. Het ruimtelijk beleid op nationaal en regionaal niveau leidt op allerlei manieren tot ingrijpen in de ruimte. Daarbij worden de verhoudingen op de grondmarkt bewust verstoord. Door zonerings wordt een kunstmatige schaarste aan grond geschapen. In voorkomende gevallen wordt met het oog op de ontwikkeling van nieuwe uitdrukkelijk gewenste functies de grondprijs door gronduitgevende overheidsinstanties dienovereenkomstig gemanipuleerd. Ook verstrekken overheden subsidies met het oog op de ontwikkeling van functies op bepaalde locaties. Een en ander kan op gespannen voet staan met de Europese mededingingsregels. Volgens artikel 87 van het EG-verdrag is het onverenigbaar met het ongestoord functioneren van de gemeenschappelijke markt dat overheden, inclusief de lagere overheden, steun verlenen aan ondernemingen en aan productiesystemen, als daardoor de concurrentie wordt vervalst en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloed. In zoverre zou het Europees beleid randvoorwaarden kunnen opleggen aan een nationaal ruimtelijk beleid dat actief ingrijpt in de marktverhoudingen.

Niet alleen het mededingingsrecht treft de armslag van de nationale ruimtelijke ordening, maar datzelfde geldt ook voor andere doelstellingen waar in Europees verband regelingen voor zijn opgesteld. Te denken valt onder meer aan de Europese Vogelrichtlijn en aan de Habitatrichtlijn. Beide richtlijnen verplichten de nationale overheid wetgeving op te stellen met het oog op beperkingen van het gebruik van aan te wijzen gebieden. In gevallen waar de uit de wettelijke bepalingen voortvloeiende ecologische randvoorwaarden weinig flexibiliteit kennen, kunnen deze beperkingen kostbaar zijn.

Het nationaal ruimtelijk beleid heeft behalve met het Europees recht ook te maken met allerlei vormen van ruimtelijk relevant Europees beleid. Daaronder valt behalve het in de vorige paragraaf behandelde EROP ook allerlei ander beleid.



Met name de Structuurfondsen beogen via de ingang van de regio's een ruimtelijk effect te bereiken. Via de Structuurfondsen worden verder ook specifiek op stedelijk of landelijk gebied gerichte programma's ondersteund. In deze paragraaf wordt de invloed van het Europees beleid op het nationaal ruimtelijk beleid verder onderzocht aan de hand van de casus van het stedelijk ontwikkelingsbeleid en de plattelandsontwikkeling.

### ***De casus van het stedelijk ontwikkelingsbeleid***

Grootstedelijke problematiek is te zien als een afwentelingproblematiek. In dichtbebouwde stedelijke omgevingen is de afwenteling van externe effecten aan de orde van de dag. Te denken valt bijvoorbeeld aan verkeershinder voor met infrastructuur doorsneden wijken, aan ruimtelijke segregatie door de uitsortering op de woningmarkt en in het bijzonder verdringing door *gentrification*, aan de olievlekwerking van verloedering en criminaliteit vanuit bepaalde wijken (verlies van leefbaarheid), aan verdringing van bedrijvigheid door congestie en ruimtegebrek naar de stadsrand, aan verlies van waardevolle groengebieden door uitbreiding van de verstedelijking, en aan concurrentie tussen kernen van stedelijkheid. In de grote steden heeft het wegtrekken van industriële bedrijvigheid vaak ook geleid tot een omvangrijke werkloosheidsproblematiek. Deze problematiek wordt vaak nog versterkt door immigratie en een gebrek aan scholing. Hierdoor is de ruimtelijke cohesie in de grote steden verzwakt en is er vaak sprake van een ontwikkeling van wijken met verschillende snelheden. Grote steden dreigen de functie te krijgen van bezemwagen voor maatschappelijke problemen.

Leefbaarheid blijkt een steeds belangrijker factor te zijn voor bedrijven om zich ergens te vestigen (Nyfer 2000). Juist in de grote steden, die nog steeds een belangrijke rol vervullen als motor voor de nationale economie en die bovendien in belangrijke mate het culturele erfgoed herbergen, staat echter de leefbaarheid onder druk. Dit is voor het nationale beleid de doorslaggevende reden geweest om een impuls aan de ontwikkeling van de grote steden te geven.

Leefbaarheid heeft betrekking op verschillende aspecten. Het gaat hierbij om het voorzieningenniveau, de veiligheid en de aantrekkelijkheid van de woonomgeving, de kwaliteit van het onderwijs en de mogelijkheden om op de arbeidsmarkt en anderszins maatschappelijk te participeren. Het versterken van de leefbaarheid in de grote steden vergt vaak een integrale aanpak op het juiste schaalniveau. In de regel wordt zowel geprobeerd om een cumulatie van problemen tegen te gaan door een beleid van spreiding en menging, als om een nieuw elan te leggen in de stedelijke ontwikkeling door het creëren van wervende concentraties van hoogwaardige woon-, werk- en cultuurervaringen. Voor de versterking van de leefbaarheid van de grote steden vindt een mix van investe-

ringen plaats in zowel de fysieke als de sociale sfeer. Op ruime schaal draagt de nationale overheid hiervoor bij in de financiering.

Juist in de grote steden, waar positieve ontwikkelingen door afwenteling van externe effecten ook negatieve effecten oproepen, is een centrale regie van de stedelijke ontwikkeling met voldoende financiële armslag onmisbaar. Negatieve effecten hebben in te geringe mate een duidelijke probleemeigenaar die met succes de veroorzaker van de afwentelingen ter verantwoording kan roepen om compensatie te verlangen. De overheid die zich in plaats hiervan als probleem-eigenaar opwerpt, kan echter bij stedelijke ontwikkeling allerlei compensatiemechanismen toepassen om een verlies van lokale waarden te compenseren (Scheele 2001). Via de grondmarkt vindt bijvoorbeeld verevening plaats voor collectieve investeringen. Ook vindt soms kruissubsidie plaats tussen sociale woningbouw en woningbouw in de marktsector. Ook zijn in voorkomende gevallen rood-voor-groen-arrangementen vruchtbaar. De opbrengsten die dit soort compensatiemechanismen kunnen hebben, zijn echter in het algemeen te beperkt om de stedelijke ontwikkeling met succes te kunnen aanjagen. Aanzienlijke, zij het geclausuleerde overheidsbijdragen zijn onontbeerlijk. In dit verband zijn aan de subsidieverlening uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) duidelijke voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden vergroten de kans op maatschappelijk rendement. De overheidsbijdrage aan de ontwikkeling van de grote steden kan juist door de versterking van de leefbaarheid een veelvoud aan investeringen uit de marktsector genereren.

### ***Europees beleid***

Overdrachten naar initiatieven in de regio's zijn een belangrijk element van het zogenaamde cohesiebeleid. De subsidies die vanuit Europa worden verleend, zijn echter nog altijd gering vergeleken met de steun die vanuit de lidstaten aan de regionale ontwikkeling wordt verleend. Staatssteun aan de regio's overtreft de bijdragen vanuit de Europese fondsen veruit. Naarmate dergelijke steun ook aan de meer ontwikkelde regio's wordt verleend – en in meerdere gevallen is hier sprake van – kan deze nationale steunverlening het streven doorkruisen naar Europese cohesie en de effectiviteit van de Europese fondsen die hier op gericht zijn. Het wordt daarom als een bijdrage aan het cohesiebeleid beschouwd dat de steun die nationale staten aan minder ontwikkelde gebieden verlenen, in het kader van het mededingingsbeleid aan voorwaarden wordt onderworpen. Eind 1997 heeft de Europese Commissie nieuwe richtlijnen uitgevaardigd met betrekking tot de regionale steunverlening door de lidstaten. Daarin worden de criteria voor de toelaatbaarheid van steunverlening en de regels waaraan in aanmerking komende gebieden moeten voldoen, zoals deze gesteld zijn in artikel 87 van het verdrag, verduidelijkt. Het is op termijn denkbaar dat de steun aan de

in hun ontwikkeling achterblijvende steden en stadswijken ook aan verdergaande voorwaarden zal moeten voldoen.

De visie die in het EROP is neergelegd op de stedelijke ontwikkeling, is in hoofdzaak beperkt tot het inzicht dat de gewenste stedelijke ontwikkeling polycentrisch zou moeten zijn. Hierbij wordt zowel bedoeld op een uit vele stedelijke centra bestaand stedelijk netwerk op het schaalniveau van de EU als op de stedelijke netwerken die zich op regionale schaalniveaus voordoen, zoals dat van de Randstad. Het zou voor Nederland, net zo goed als voor menig andere lidstaat, winst betekenen als in het EROP-kader ook aandacht geschonken zou kunnen worden aan het lager gelegen schaalniveau van de grootstedelijke agglomeraties, die maximaal op te rekken zijn tot het niveau van bijvoorbeeld de Noord- en de Zuidvleugel. De grootstedelijke problematiek is immers bij uitstek op een dergelijk schaalniveau te plaatsen.

In het kader van het EROP zou een harmonisatie van het stedelijk ontwikkelingsbeleid nagestreefd kunnen worden. De waarneming van de Europese diversiteit in de stedelijke ontwikkeling op dit schaalniveau maakt echter duidelijk dat het minder zinvol is te streven naar een harmonisatie van het afwegingskader. Verscheidenheid wordt in de Europese context als een waarde beschouwd en daarbij hoort een subsidiaire invulling van stedelijke ontwikkelingsdoelstellingen. De wenselijkheid van een grotere aandacht binnen het EROP-kader voor de grootstedelijke problematiek betreft daarentegen vooral de afwegingsstructuur. Het kan onder andere vanwege mogelijke toekomstige spanningen tussen het Europese mededingingsbeleid en het Nederlandse stedelijke ontwikkelingsbeleid, zinvol zijn om in het EROP de speelruimte voor een in de Europese ruimte gevoerd stedelijk ontwikkelingsbeleid in te bedden. Het gaat dan om een harmonisatie van de subsidiaire bestuurlijke vrijheid om de stedelijke ontwikkeling te stimuleren. Hierbij ontstaat een *level playing field* waarin zowel het belang van de ontwikkeling van het stedelijk systeem in de perifere regio's van de Unie, als het belang van het keren van de verloedering in de grote steden, in het economische en demografische kerngebied van de Europese Unie worden afgewogen. Vanzelfsprekend bestaat hier ook een relatie met de verdeling van de fondsen in het kader van het Europese Structuurbeleid.

### ***De casus van de plattelandontwikkeling***

Plattelandontwikkeling is geen duidelijk afgebakend beleidsterrein. Vooral nog wordt een bonte verzameling van initiatieven met uiteenlopende doelstellingen onder deze noemer geschoven. Niettemin worden aan dit beleid, met name vanuit de landbouwhoek in verband met de sanering van de landbouwsubsidies, hoge toekomstverwachtingen gekoesterd. In principe gaat het om de ontwikkeling van

al dan niet publieke functies in het landelijk gebied die vanwege het falen van de markt in onvoldoende mate worden voortgebracht. Het gaat hierbij zowel om het onderhoud en de ontwikkeling van natuur en landschap, als om de versterking van plattelandsgemeenschappen. Het laatste onder meer door de instandhouding van het voorzieningenniveau en de ontwikkeling van economische alternatieven voor de afkalvende landbouw.

Plattelandontwikkeling heeft in Europa een lange geschiedenis. De ontwikkeling van het platteland is als beleidsterrein vooral opgekomen om een antwoord te geven op de economische malaise die in veel overwegend rurale regio's in Europa optrad als gevolg van de afnemende werkgelegenheid in de landbouw. Paradoxaal genoeg is de oorzaak van die afnemende werkgelegenheid juist het succes van die landbouw waar een aanvankelijk zeer succesvol gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid tot aanzienlijke productiviteitsstijgingen heeft geleid, die vervolgens prijsdalingen van landbouwproducten mogelijk hebben gemaakt. In veel regio's heeft de landbouwstructuur zich niet volledig aan de veranderende productiviteit aangepast, met als gevolg dat momenteel de meerderheid van de Europese boeren afhankelijk is van inkomsten buiten de landbouw. Het sleutelwoord in plattelandontwikkeling is dan ook diversificatie van economische activiteit op het platteland. Daarbij wordt ook ingespeeld op de stedelijke belangstelling voor het landelijk gebied. Agrotourisme en het verlenen van groene diensten door landbouwbedrijven met het oog op natuurontwikkeling zijn daarvan twee voorbeelden. Plattelandontwikkeling is primair een regionale kwestie. Maar het beleid op dit terrein heeft ook de aandacht van de nationale en Europese overheden.

Plattelandontwikkeling is nadrukkelijk ook in discussie in het kader van de herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Plattelandontwikkeling heeft als tweede pijler van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid tot doel de duurzame ontwikkeling van de Europese landbouw zeker te stellen. Gesteld kan worden dat van alle ruimtelijk beleid de regie bij plattelandontwikkeling wel het meest in handen van Europa ligt. De nationale lidstaten en hun regionale overheden treden vooral op als uitvoerders van beleid.

### ***Relatie landbouw en plattelandontwikkeling***

Plattelandontwikkeling geniet de uitgesproken belangstelling van het landbouwbeleid. Gesproken kan worden van een knellende omhelzing. Vanuit historisch gezichtspunt is deze nauwe betrokkenheid van het landbouwbeleid niet verwonderlijk. Het lot van het platteland is immers in het verleden in belangrijke mate bepaald door de ontwikkelingen in de landbouwsector. Ondertussen zijn de verhoudingen in de meeste regio's van Europa veranderd. Slechts een deel, en niet zelden een gering deel, van de bevolking van de landelijke gebieden is nog voor

zijn inkomsten afhankelijk van de landbouwsector. Er is dus al een grote mate van economische diversificatie opgetreden. Wel is de landbouw nog altijd de grootste grondgebruiker.

Het landbouwbeleid en ook de landbouwsector zelf hebben echter veel te winnen bij plattelandsontwikkeling en bij de fondsen die hiervoor ter beschikking worden gesteld. Onverminderd staat de steun die aan de landbouwsector wordt verleend ter discussie. In het verband van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zal op een verdergaande liberalisering van de Europese landbouwmarkt worden aangedrongen. Dit betekent dat de directe inkomenssteun onder vuur ligt. Het is in dit verband niet vreemd dat de landbouwsector naar voren wordt geschoven als de hoeder van het platteland. Een zekere monopolisering van de plattelandsontwikkeling door de landbouwsector zou kunnen voorkomen dat de afbouw van de directe inkomenssteun zal resulteren in een harde landing. Multifunctionele landbouwproductie biedt zowel zicht op innovatieve rurale bedrijvigheid, als op een voorkeurspositie van de landbouwsector bij het aannemen van plattelandsontwikkelingsprojecten.

In het kader van het Nederlands ruimtelijk beleid komt de plattelandsontwikkeling vooral in beeld in verband met de bestemming van de benodigde ruimte voor landschapsconservering en natuurontwikkeling. Plattelandsontwikkeling door de landbouwsector stuit mogelijk op beperkingen van toelaatbaarheid van staatssteun die - met name waar het de internationale handel in landbouwproducten betreft - in WTO-verband gesteld kunnen worden. Om verstoring van de interne Europese landbouwmarkt te voorkomen, worden ook door de Europese Commissie voorwaarden gesteld aan de ondersteuning van initiatieven op dit gebied. In zijn algemeenheid wordt echter gestimuleerd dat de landbouwsector het voortouw in de plattelandsontwikkeling neemt. De vraag naar plattelandsontwikkeling wordt in belangrijke mate als collectieve vraag gearticuleerd en dienovereenkomstig ook uit publieke middelen gefinancierd. De voortbrenging van 'producten' van plattelandsontwikkeling, zoals groene diensten, gebeurt echter in belangrijke mate door ondernemingen die het grootste gedeelte van hun productie op de vrije markt afzetten. Dit geldt voor agrarische bedrijven die naast de gebruikelijke agrarische afzet nevenproducten hebben in de sfeer van natuur- en landschapsbeheer. Dit geldt evenzeer voor marktgerichte bedrijvigheid die in de landelijke gebieden de voorziening in bepaalde publieke taken als nevenactiviteit heeft. In WTO-verband zouden de bezwaren zich met name kunnen richten op de prijsstelling voor de producten van plattelandsontwikkeling. Deze zou als concurrentievervalsend kunnen worden gezien.

In Nederland vindt natuurontwikkeling door landbouwbedrijven onder andere plaats in het kader van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) dat is opgenomen in het Plattelandsontwikkelingsplan (POP) voor de periode 2000 tot 2006. De prijsvorming voor de in SAN geformuleerde natuurpakketten is bepaald op basis van de inkomstenderving als gevolg van het verminderde productierendement van landbouwgronden. Aangezien de waarde van de natuurproductie in de SAN is bepaald als een afgeleide van een 'normaal' agrarisch inkomen, kan de regeling evenzeer worden opgevat als een stimuleringsregeling voor de landbouw als als een prestatiecontract voor natuurdiensten (Martens et al. 2002). Met name is het uitgangspunt discutabel dat natuurdiensten als vanzelfsprekend door agrarische bedrijven geleverd worden. Dit uitgangspunt komt ook tot uiting in de provinciale streekplannen waar de bestemmingsaanwijzing van agrarische gronden voor natuurproductie plaatsvindt. Het zou in plaats hiervan de voorkeur verdienen dat een feitelijke markt voor groene diensten wordt gecreëerd waarop ook niet-agrariërs kunnen inschrijven. Het is immers niet zonder meer duidelijk dat agrarische bedrijven in alle gevallen de grootste doelmatigheidsvoordelen bereiken bij de productie van natuur- en landschapswaarden. Een voorwaarde voor het creëren van een markt voor natuurwaarden is verder dat de ruimtelijke ordening flexibiliteit toelaat in de bestemming van in aanmerking komende locaties.

### ***Europese politiek***

In de Europese politiek is een verheugde belangstelling voor de multifunctionaliteit van de landbouw ontstaan. Landbouw kan vele positieve externe effecten met zich meebrengen. Het is een lonkend perspectief om deze effecten in het kader van plattelandsontwikkelingsplannen te verzilveren. Het is daarbij vanuit het oogpunt van een doelmatige besteding van maatschappelijke middelen niet zinvol dat positieve externe effecten beloond worden die sowieso al werden gegenereerd. Het zal moeten gaan om maatschappelijk gewenste bovenwettelijke prestaties waar bovendien een extra inspanning tegenover staat. Vanwege de grote diversiteit van het Europese platteland hoort de waardering van de bedoelde externe effecten in overeenstemming te zijn met het schaalniveau waarop ze optreden. In de regel zal dit een zaak zijn van het regionale of lokale bestuur. Cofinanciering geeft een zekere waarborg dat werkelijk bestaande belangen op het betreffende schaalniveau zijn gediend. De inzet van Europese en niet louter nationale middelen voor dit doel zou logischerwijs vereisen dat met plattelandsontwikkeling ook een doel op het Europese schaalniveau is gediend. Daarvoor zal bijvoorbeeld ook duidelijk moeten zijn in hoeverre de regionaal voorgestane plattelandsontwikkeling past in een brede en vlakdekkende visie op de plattelandsontwikkeling in de EU. Deze zou mogelijk in het kader van het EROP uitgewerkt kunnen worden.

In het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief van de Europese ruimte kan met plattelandsontwikkeling aan verschillende noden tegemoet gekomen worden. In de meer perifere regio's is het een probleem dat het platteland leegloopt. Dit vormt een bedreiging voor de territoriale cohesie van de EU. Uit dien hoofde verdienen overblijvende plattelandsgemeenschappen hier de voor overleving benodigde ondersteuning. In de meer stedelijke regio's is het een probleem dat het platteland verdwijnt omdat het vanouds niet door de stedelijke bevolking gewaardeerd wordt. Essentiële elementen uit dit verdwijnende platteland verdienen bescherming tegen het oprukkende stedelijke geweld en dienen in de nieuwe context ontwikkeld te worden. In beide situaties is het echter van belang dat doelmatige besteding van de beschikbare fondsen wordt nagestreefd. Daarvoor is in de eerste plaats noodzakelijk dat de te bereiken doelen helder worden geformuleerd en in de tweede plaats dat alle zinvolle middelen om deze doelen te bereiken worden benut, ook de niet-agrarische.

## 10.5 CONCLUSIES

Het concept van een Europees stedelijk netwerk geeft een zeker houvast voor het formuleren van een nationaal ruimtelijk beleid in de Europese context. Dit nationale beleid betreft aan de ene kant de versterking van de aansluiting op het netwerk, en aan de andere kant de herverdeling die binnen het kader van dit netwerk ten behoeve van de cohesie plaatsvindt. Aangezien Nederland al een goede aansluiting heeft op het Europees stedelijk netwerk zullen verdere investeringen vooral gericht zijn op het verbeteren van de netwerkefficiency, in het bijzonder daar waar de nationale economie daarvan kan profiteren. In verband met de concentratietendensen in de knooppunten van het netwerk is het waarschijnlijk dat er in Europa een behoefte blijft bestaan aan een publiek ondersteunde versterking van de periferie van het netwerk. Tegelijkertijd kampen de grote knooppunten in het netwerk met de negatieve externe effecten die eigen zijn aan de *global city*. Ook hier is een publiek ondersteunde versterking gewenst. Het nationale beleid kan in dit krachtenveld proberen een synergie te bevorderen als resultaat van de versterking van de zwakheden in het netwerk en de efficiency van het netwerk die mede hieruit kan voortvloeien.

Het EROP is het logische kader om het beleid gericht op de territoriale cohesie van de Unie in te bedden. Het is voorstelbaar dat het concept van territoriale cohesie op termijn implicaties heeft voor de allocatie van publieke steun, zowel voor de zwakke punten in het stedelijk netwerk als voor het platteland. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel bezien, is publieke ondersteuning vanuit Europa vooral gewenst als hiermee doelen op het schaalniveau van de Gemeenschap zijn

gediend. Het EROP is ook het kader om beleidstheorieën van nationale staten en de EU nader tot elkaar te brengen. Het nationale ruimtelijk beleid ondervindt de beperkingen die het Europees recht en het Europees beleid opleggen. Tegelijkertijd kan het nationaal beleid, onder andere via het EROP, proberen om het Europees beleid te beïnvloeden en om de gewenste speelruimte te bereiken.

Plattelandontwikkeling kan in belangrijke mate gedragen worden door een multifunctionele landbouwsector. Er zijn echter vele andere niet-agrarische actoren op het platteland die evenzeer in aanmerking komen om het platteland mede tot ontwikkeling te brengen. Deze constatering betekent dat de vergoeding voor plattelandontwikkelingsdiensten bij voorkeur niet op gedeelde landbouwinkomsten gebaseerd hoort te zijn.

## LITERATUUR

- Castells, M. (1993) 'European Cities, the informational society and the global economy', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 84: 247–257.
- Datar (1989) *Les Villes Européennes, rapport par R. Brunet*, Paris: Reclus/Datar.
- EROP (1999) *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*, Potsdam, 10 en 11 mei, Luxemburg: Europese Gemeenschappen.
- Europe 2000+ (1994) *Cooperation for European territorial development*, Luxembourg: European Commission.
- European Commission (2001) *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second report on economic and social cohesion, adopted 31 January 2001, Brussels.
- Friedmann, J. (1986) 'The world city hypothesis', *Development and Change* 17: 69–84.
- Heidenreich, M. (1998), 'The changing system of European cities and regions', *European Planning Studies* 6: 315–332.
- Kunzmann, K. R. (1996) 'Euro-megalopolis or themepark Europe? Scenarios for European spatial development', *International Planning Studies* 1: 143–163.
- Martens, R. et al. (2002) *Marktwerking en de multifunctionaliteit van de landbouw*, Discussienotitie, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Nyfer (2000) *"En de stad zeilt verder". Investeren in de leefbaarheid van grote steden*, Breukelen: Nyfer.
- Sassen, S. (1991) *The global city, New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Scheele, D. (2001) *Ruimte aan de stad*, WRR Werkdocumenten W126, Den Haag.



- Taylor, P. J. en M. Hoyler (2000) 'The spatial order of European cities under conditions of contemporary globalisation', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 91: 176-189.
- Ulied, A. en M. Guevara (2002) 'The missing dragon. Het in kaart brengen van het Europees ruimtelijk beleid in de 21<sup>e</sup> eeuw', *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 4: 40-45.
- Zonneveld, W. en A. Faludi (1998) *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*, WRR Voorstudie V102, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## STAD EN LAND IN DE EUROPESE RUIMTE

*Commentaar door H. Priemus*

*Wetenschappelijk directeur Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft.*

Het is zeer verfrissend dat het Nederlandse debat over de ruimtelijke ordening sinds kort is gericht op een nieuwe positiebepaling van de relatie tussen stad en land. Op dit punt heeft de studie van de WRR over stad en land in een nieuwe geografie (Asbeek Brusse et al. 2002) voor een doorbraak gezorgd. Vele toeristen zijn weg van de scherpe afbakening tussen stad en land in Toscane. En de ruimtelijke kwaliteit moet in de Gouden Eeuw in Nederland voortreffelijk zijn geweest. Maar in het Europa van de eenentwintigste eeuw getuigt het vooral van nostalgie, als men zou willen vasthouden aan een scherpe morfologische scheiding tussen steden en groene cultuurlandschappen. De genoemde WRR-studie plaatst grote vraagtekens bij het fenomeen van de rode contouren, zoals dat in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM 2001) is geïntroduceerd. Ook de bijdrage van Van der Knaap en Scheele in deze bundel getuigt van een moderne en frisse kijk op de relatie tussen stad en land. In het vervolg ga ik in op deze relatie, en plaats ik enkele kanttekeningen bij het betoog van Van der Knaap en Scheele, die per saldo hun benadering ondersteunen. Vervolgens stel ik de EU-context aan de orde. Naar mijn mening is er alle reden om de kans op een EU-verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening voorlopig als gering te bestempelen. Wel is het van belang dat ruimtelijke ordenaars in Nederland aandacht besteden aan groenblauwe, verkeers- en digitale Europese netwerken waarin Nederland is opgenomen. De EU-verantwoordelijkheid voor een aantal van deze netwerken zal in de toekomst worden aangescherpt, hetgeen de regionale ruimtelijke ordening ruimtelijk meer zal conditioneren.

### ***Stad en land: een nieuwe positionering***

Het is tegenwoordig moeilijker dan ooit om bij de formulering van het nationaal ruimtelijk beleid de verschillende departementen op één lijn te krijgen. Dat is in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM 2001) in elk geval niet gelukt. Vanuit departementen als Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij worden nog steeds opvattingen vernomen over de gewenste ruimtelijke inrichting van Nederland, die afwijken van de tekst van de Vijfde Nota.

Opvallend zijn ook de verschillen in benadering tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van VROM over

stedelijke regio's. Het Ministerie van BZK onderscheidt territoriaal aaneengesloten stedelijke regio's, in het verlengde van de Kaderwetgebieden, waarvan de positie moet worden geregeld in een nieuwe Wet op de Stedelijke Regio's (Ministerie van BZK 2001). In de Vijfde Nota introduceert het ministerie van VROM (2001) het concept van de stedelijke netwerken, waarin de stedelijke kernen centraal staan, door infrastructuren met elkaar verbonden. Stadsregio's zijn vooral gebaseerd op nabijheidsrelaties. Kennelijk vallen stadsregio's en stedelijke netwerken niet samen.

In de Startnota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM 1999) die beter dan de Vijfde Nota, aangeeft waarover interdepartementale overeenstemming bestond, werd de netwerkstad geïntroduceerd, die goeddeels blijkt samen te vallen met de stadsregio. Het ligt voor de hand om de stadsregio's te beschouwen als de bestuurlijke tegenhanger van het ruimtelijke concept van de netwerkstad. Voor een selectie van strategische onderwerpen kan een beschouwing op het niveau van het stedelijk netwerk vruchtbaar zijn. Het stedelijk netwerk kan worden gezien als een netwerk van netwerksteden. Ook het stedelijk netwerk heeft behoefte aan een bestuurlijke tegenhanger die thans goeddeels ontbreekt.

### ***Netwerken op Europese schaal***

Auteurs als Townsend (2001), Warf (2001) en vooral Graham en Marvin (2001) betogen dat netwerken een steeds dominanter beginsel vormen in de ruimtelijke ordening (Priemus 2002b). Daarbij gaat het allereerst om groene en blauwe netwerken op een landsgrensoverschrijdend niveau, die randvoorwaarden opleveren voor regionale ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de ruimtelijke ontwikkeling van groene en blauwe netwerken kan de autoriteit van de Europese Commissie zeer wel in het geding komen, gezien het transnationale karakter van ecologische hoofdstructuren, grensoverschrijdende cultuurlandschappen en internationale watersystemen.

Dat geldt ook voor de grensoverschrijdende verkeersnetwerken (zoals de TEN-netwerken) die een Europese coördinatie vergen. Het begrip 'megacorridor', dat verwijst naar de onderlinge verbinding tussen de grote stedelijke regio's in Europa, verdient in ruimtelijke kringen een herwaardering. Dit gezien het belang van een landsgrensoverschrijdende gebiedsgerichte aanpak en een intermodale invalshoek waarbij de interconnectiviteit van netwerken wordt versterkt (Ipenburg en De Vries 2002). Ten slotte zijn er ook Europese dimensies in het geding in de vormgeving van het netwerken van *ICT-backbones*, die de digitale bereikbaarheid van de EU-landen moeten garanderen (Priemus 2002a).

Binnen de grensoverschrijdende groenblauwe, verkeers- en ICT-netwerken dienen regio's de ruimtelijke ontwikkeling van woon-, werk- en recreatiegebieden te bepalen, inclusief de regionale infrastructuren. Dit impliceert niet dat dé zeggenschap van hét ruimtelijk beleid bij de EU komt te liggen, maar dat we in de geest van het WRR-rapport *'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'* (WRR 1997), meer aandacht moeten hebben voor de verdeling van verantwoordelijkheden over EU, natie, provincie en gemeente. Daarin is de stedelijke regio het meest cruciale niveau waarop de gewenste gebiedsgerichte ontwikkelingsplanologie zich zal moeten manifesteren.

### ***EU en ruimtelijke ordening: een subtiële relatie***

Het voorgaande brengt ons op de EU-dimensie van het ruimtelijk beleid. Deze thematiek staat centraal in de bijdrage van Van der Knaap en Scheele, getuige hun vraagstelling over wat de taak van de nationale overheid kan en moet zijn op het gebied van het ruimtelijk beleid nu de afhankelijkheid toeneemt van hetgeen in het buitenland, en met name in de Europese Unie, gebeurt. Ik onderschrijf het strategische belang van een beschouwingwijze waarin de ruimtelijke ordening van Nederland systematisch wordt geplaatst in een internationale, deels Europese context. Vooral de relaties met het Rhein-Ruhr-gebied en de Vlaamse Ruit hebben ruimtelijk betekenis. Niet alleen de Europese context is van belang, maar ook de positie van Nederland in een netwerk op wereldniveau, met name via Amsterdam-Schiphol, het Rotterdamse havencomplex en het ICT-knooppunt ten zuiden van Amsterdam. Als de auteurs evenwel de vraag opwerpen in hoeverre dé zeggenschap over hét ruimtelijk beleid in de toekomst meer bij de EU zal komen te liggen, komt hun analyse in een wel erg onstuimige stroomversnelling terecht.

Het verschijnen van het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP 1999) is een bijzondere gebeurtenis geweest, maar het bindend vermogen en de operationele kwaliteit laten veel te wensen over. Hoe men het ook wendt of keert, het is een werkstuk dat geen juridische betekenis heeft. Het is een perspectief, een visie; niets meer en niets minder. Zelfs op nationaal niveau is het sturend vermogen van ruimtelijke plannen aan erosie onderhevig. Niets wijst erop dat de Europese Commissie zich over de hele linie zal ontfermen over de ruimtelijke ordening in de Europese Unie.

Van een Europees stedelijk netwerk kan nauwelijks worden gesproken, laat staan dat zo'n netwerk houvast biedt voor het formuleren van een nationaal ruimtelijk beleid. Wel kunnen we constateren dat de Europese Commissie meer oog krijgt voor de ruimtelijke consequenties van Europees sectorbeleid, zoals het infrastructuurbeleid, het milieubeleid, het groenbeleid en het waterstaatsbeleid. Het Europees beleid zal zich steeds meer richten op het versterken van groenblauwe,

verkeers- en ICT-netwerken en zal daarmee steeds duidelijker ruimtelijke kaders scheppen voor de verdere ontwikkeling en herstructurering van occupatiepatronen, waarvoor de stedelijke regio meer en meer het dominante schaalniveau zal zijn.

Voor de komende jaren staat ons een ruimtelijk beleid te wachten waarin netwerken centraal staan, waar de synergie tussen ruimtelijke investeringen vooral op regionaal niveau zal moeten worden geëffectueerd en waarin de nationale overheid vooral de verbinding zal moeten leggen tussen EU-sectorbeleid en de ruimtelijke integratie binnen stedelijke netwerken.

## LITERATUUR

- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen en B. Wissink (2002) *Stad en land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*, WRR Voorstudies en achtergronden V112, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- EROP (1999) *Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief*, Potsdam 10 en 11 mei, Luxemburg: Europese Gemeenschappen.
- Graham, S. en S. Marvin (2001) *Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*, London & New York: Routledge.
- Ipenburg, D.C. en J. de Vries (2002) 'Maak plaats voor de megacorridor!', *Rooilijn* 35: 249-254.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001) *Bestuur in stedelijke gebieden*, Brief aan de Tweede Kamer, 2000-2001, 27633 nr. 1, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999) *De ruimte van Nederland. Startnota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001) *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000-2020*, deel A, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Priemus, H. (2002a) *Economische structuurversterking, stedelijke vernieuwing en de ICT-revolutie*, Delft: DUP Science.
- Priemus, H. (2002b) 'Netwerkbenadering alternatief voor lagenbenadering', *Geografie* 11: 18-23.
- Townsend, A.M. (2001) 'The internet and the rise of the new network cities, 1969-1999', *Environment and Planning B* 28: 39-58.
- Warf, R. (2001) 'Segueways into cyberspace: multiple geographies of the digital divide', *Environment and Planning B* 28: 3-19.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1997) *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Rapporten aan de regering nr. 53, Den Haag: Sdu Uitgevers.





## 11 DE VITALITEIT VAN HET HANDELSBELEID

*P.T. de Beer, F.A.G. den Butter, H.P. van Dalen en R.H.J. Mosch*

*De Beer is wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Den Butter is raadslid van de WRR en hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit. Van Dalen is verbonden aan het NIDI en aan het onderzoeksinstituut OCFEb van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mosch is aio aan de Vrije Universiteit en gedetacheerd bij de WRR.*

### 11.1 INLEIDING

*“[T]he Dutch, it is well known, trade upon lower profits than any people in Europe. The trade of Holland, it has been pretended by some people, is decaying, and it may be true that some particular branches of it are so. But these symptoms seem to indicate sufficiently that there is no general decay. When profit diminishes, merchants are very apt to complain that trade decays; though the diminution of profit is the natural effect of its prosperity, or of a greater stock being employed in it than before” (Smith 1776: 81).*

Zorgen over de handel zijn van alle tijden, zo blijkt uit dit citaat van Adam Smith. Ook tegenwoordig roept de Nederlandse handelsprestatie nu eens zorg, dan weer trots en tevredenheid op. Recent lijkt de zorg te overheersen. Instanties als het Centraal Planbureau (Kusters en Verbruggen 2001), de Nederlandsche Bank (DNB) en het Ministerie van Economische Zaken spreken hun zorg uit over de uitholling van de concurrentiepositie van Nederland. “We verliezen terrein” is de algemene boodschap. De sterke stijging van het aandeel van de wederuitvoer wordt als symptomatisch voor de kwetsbare Nederlandse exportpositie gezien: Nederland wordt wel geportretteerd als ‘Europa’s dozenschuiver’ (*de Volkskrant* 4 mei 2002). Wordt in luttele jaren de erfenis van Nederland als handelsland verkwaanseld of zijn er toch tekenen dat Nederland zich weet te handhaven in een globaliserende wereld? Onze stelling luidt dat ingrijpende veranderingen zich meestal geleidelijk voltrekken en dat instituties in belangrijke mate zorgdragen voor de stabiliteit van economieën. Instituties worden in dit verband breed opgevat en omvatten waarden en normen, wetten en regels, en juridische en sociale infrastructuur.

Tegelijkertijd betekent de nadruk die we in dit artikel leggen op het belang van (handels)instituties voor de Nederlandse welvaart, niet dat Nederland op zijn lauweren kan rusten. Immers, kleine wijzigingen in instituties kunnen op langere termijn grote veranderingen teweegbrengen. Instituties moeten dan ook steeds kritisch tegen het licht worden gehouden en aangepast aan de noden van de tijd (vgl. Caballero en Hammour 1998). Die constatering vormt de achtergrond voor de vraagstelling van dit hoofdstuk: bieden de Nederlandse instituties ook in de toekomst in een internationaliserende wereld voldoende waarborg voor handhaving van de Nederlandse handel als bron van welvaart? Welk onderhoud en aanpassing behoeven deze instituties, en in hoeverre bieden de toekomstige ontwikkelingen kansen om via de handel de welvaart te vergroten? Kortom: hoe vitaal zijn de Nederlandse handelsinstituties?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2 biedt een terugblik op de Nederlandse handelstraditie en bespreekt de mogelijkheden van de natiestaat op het gebied van de handel in de internationaliserende wereld. Paragraaf 3 schetst het verschijnsel van de globalisering en brengt de Nederlandse handelspositie in kaart in de internationale context. Paragraaf 4 zet het transactiekostenperspectief uiteen, van waaruit de Nederlandse handelspositie in dit hoofdstuk wordt gezien. Paragraaf 5 laat zien dat in dit perspectief vertrouwen van groot belang is voor de handel. Paragraaf 6 besluit met enkele beleidsconclusies die uit de theorie en empirie van de transactiekosten kunnen worden afgeleid.

## 11.2 DE NEDERLANDSE HANDELSTRADITIE

### *De Nederlandse handelsgeest*

Nederland staat al eeuwen te boek als een handelsland. Met name de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC), opgericht in 1602, heeft het beeld in het leven geroepen van Hollanders als gewiekste kooplieden die eigentijds vorm gaven aan de handel over grote afstanden. Amsterdam werd in de zeventiende eeuw het handelscentrum van de wereld. Innovaties in handel, transport, financiën en verzekeringen gingen hand in hand. Sindsdien is er altijd iets van die handelsgeest blijven hangen, hoewel Nederland zijn leidende rol in de wereldhandel geleidelijk heeft verloren.

Maar wat nu precies die handelsgeest inhoudt en in hoeverre dit een specifieke Nederlandse karaktertrek is, is niet eenvoudig vast te stellen. Het is onmogelijk een kwantitatief bewijs te leveren dat Nederlanders door hun handelsgeest een comparatief voordeel in de handel hadden en nog steeds hebben. Toch zijn hiervoor wel aanwijzingen. Mayda en Rodrik (2001) laten zien dat Nederlanders van alle volkeren internationale handel het meest waarderen, een karaktertrek die

blijkens hun onderzoek samenhangt met een zwak ontwikkeld nationalisme of patriottisme.

Empirische gegevens laten zien dat de Nederlandse economie en welvaart ook tegenwoordig nog sterk afhankelijk zijn van de internationale handel. Het export-aandeel - de waarde van de goederenuitvoer ten opzichte van het bruto binnenlands product – bedroeg in 2000 54 procent. Sectorale groeitoerekeningen duiden op een aanzienlijke bijdrage van de handel aan de economische groei (Van Ark 2000). In 1997 waren er in Nederland 1,75 miljoen mensen in de handel - in de meest brede zin van het woord – werkzaam; dat is 29 procent van de totale werkgelegenheid. Dit alles wijst op het grote belang van de handel voor de Nederlandse welvaart en werkgelegenheid.

### ***De rol van de overheid***

Een belangrijke vraag waarvoor Nederland staat, is welke rol de natiestaat de komende decennia nog kan spelen in een globaliserende wereld. Deze vraag is bij uitstek relevant voor de buitenlandse handel. De overheid zoekt op dit terrein van oudsher een weg tussen staatsonthouding (*laissez faire*) aan de ene kant en interventionisme aan de andere kant. Volgens De Vries (1995: 179/180) zou Nederland de verkeerde weg inslaan wanneer het zich slaafs onderwerpt aan een intergouvernementele bureaucratische staat en zich eenzijdig richt op de Europese Unie. Beter zou het zijn om “te bouwen aan een nieuw ‘democratisch kosmopolitanisme’ van waaruit Nederlanders, met behoud van zowel hun identiteit als hun vaardigheden, de wereld kunnen betreden”. De stellige opvatting van De Vries biedt een interessant referentiepunt voor dit hoofdstuk, aangezien het Nederlandse handelsbeleid moet worden vormgegeven tegen de achtergrond van een zich uitbreidende en steeds diverser wordende Europese Unie en een voortschrijdende globalisering.

In een andere, maar verwante setting komt de politicoloog Katzenstein (1985) tot een interessante bevinding. Op grond van een vergelijking van het handelsbeleid van zeven kleine Europese economieën (Oostenrijk, Nederland, België, Denemarken, Zweden, Noorwegen en Zwitserland) concludeert hij dat zij zonder uitzondering een succesvol systeem hebben ontwikkeld dat de kansen en bedreigingen van een globaliserende wereld beheersbaar maakt. Hij noemt dit systeem ‘democratisch corporatisme’: “the voluntary, cooperative regulation of conflicts over economic and social issues through highly structured and interpenetrating political relationships between business, trade unions and the state” (Katzenstein 1985: 32). De waarnemer van het Nederlandse beleidsdebat van de laatste jaren moet dit bekend in de oren klinken: het zogenaamde ‘poldermodel’ is blijkbaar niet zo uniek! Maar Katzenstein gaat verder, en stelt dat een

breed gedragen handelsbeleid wordt gekenmerkt door: (1) de bereidheid om zich aan te passen; en (2) de aanpassingskosten worden door de gehele natie gedragen, door het gebruik van een soort 'sociale verzekering' tegen de negatieve gevolgen van buitenlandse handel. De geringe schaal en de homogeniteit van deze kleine economieën maken dat zij gemakkelijker de transactiekosten van internationale handel kunnen opvangen dan een grote en heterogene economie als de Verenigde Staten.

Het is de vraag of Katzensteins waarneming uit het midden van de jaren tachtig ook nu nog geldt en in de toekomst geldig zal blijven. Er zijn diverse ontwikkelingen die twijfel oproepen over de geschiktheid van het poldermodel voor de handel in deze tijd. Menig land lijkt zich in de richting van de vs te ontwikkelen. Landen zijn minder homogeen dan vroeger, menig Nederlands beursbedrijf wordt bestuurd door buitenlanders, respect voor overheid of autoriteit is minder vanzelfsprekend, procedures worden opener, waardoor belangengroepen meer mogelijkheden hebben om het beleid te beïnvloeden. En met de uitbreiding van de Europese Unie zal de heterogeniteit alleen maar toenemen. Natuurlijk brengen deze ontwikkelingen ook voordelen met zich mee, maar voor de handel zouden zij kunnen betekenen dat de instituties van een kleine open economie als Nederland niet meer toegesneden zijn op de toekomst.

### ***Instituties en transactiekosten***

Hoe kan de Nederlandse overheid in het licht van de boven geschetste ontwikkelingen ervoor zorgdragen dat ons comparatieve voordeel – dat voortvloeit uit de Nederlandse handelsgeest – behouden blijft of wordt versterkt? Volgens Katzenstein schuilt de kracht van een klein land voor een belangrijk deel in zijn aanpassingsvermogen. In de context van de internationale handel gaat het naar ons oordeel hierbij vooral om het vermogen om transactiekosten te verlagen.

In de traditionele neoklassieke theorie wordt (internationale) handel van goederen en diensten verklaard uit comparatieve voordelen, die ontspringen aan relatieve verschillen in hulpbronnen en technologie tussen landen. Anders dan deze theorie veronderstelt, komt handel echter niet uit zichzelf tot stand. De voordelen verbonden aan handel en internationale arbeidsverdeling komen niet uit de lucht vallen, maar vergen een gerichte inspanning. Het organiseren van handel brengt transactiekosten met zich mee, kosten die in hoge mate afhankelijk zijn van informatieproblemen verbonden aan de ruil van eigendomsrechten. Transactiekosten worden hier ruim opgevat en omvatten, toegepast op de handel, alle kosten die marktpartijen moeten maken om wederzijds voordelige ruil van goederen, diensten of ideeën mogelijk te maken. Voorbeelden van zulke transactiekosten zijn de kosten van onderhandelen en contracteren, de kosten van het

naleven en afdwingen van contracten, en de kosten om een systeem van regels en wetten te onderhouden dat moet garanderen dat afspraken worden nageleefd.

Het vermogen om transactiekosten zo laag mogelijk te houden, is voor een belangrijk deel gelegen in instituties en organisaties (intermediairs, netwerken, multinationals) die een rol spelen bij het tot stand brengen van transacties. Het belang van institutionele vernieuwing is een element dat lange tijd verwaarloosd is, maar meer en meer gewaardeerd wordt. Maddison (2001) stelt in zijn millenniumoverzicht van de wereldwijde economische ontwikkeling dat veel vooruitgang is bewerkstelligd door institutionele vernieuwing, een these die men ook in het werk van North (1990) aantreft. De moeilijkheid voor de overheid is dat veel instituties, in tegenstelling tot zaken als handelstarieven en belastingen, vaag gedefinieerd en lastig te beïnvloeden zijn. Bovendien zijn met veranderingen van instituties, en de doorwerking daarvan in de economie, soms tientallen jaren gemoeid. Beleid gericht op beperking van transactiekosten door middel van onderhoud en aanpassing van instituties, vereist derhalve een visie op de ontwikkelingen op de lange termijn. In dit licht wordt in de volgende paragraaf de betekenis geschetst van de globalisering voor de Nederlandse handelspositie in de afgelopen kwart eeuw.

### 11.3 GLOBALISERING EN DE HANDELSPOSITIE VAN NEDERLAND

#### *Globalisering in beeld gebracht*

De globalisering van de economie wordt doorgaans als een van de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen decennia beschouwd, waarvan het eindpunt nog niet in zicht is. Deze ontwikkeling wekt hooggestemde verwachtingen ten aanzien van de toekomstige welvaarts groei, maar roept ook angst en weerstand op. Hier richt de aandacht zich op de gevolgen van de globaliseringstrend voor de positie van Nederland als handelsnatie. Om deze positie naar waarde te kunnen schatten, is het belangrijk om enig inzicht te hebben in de aard en reikwijdte van de globalisering.

Beperkt men de aandacht tot de economische aspecten, dan kan globalisering worden gedefinieerd als de toename van grensoverschrijdende activiteiten waardoor nationale economieën geïntegreerd worden in de wereldeconomie. Deze economische globalisering manifesteert zich met name in de toename van de internationale handel in goederen, diensten en kapitaal. Een ander aspect van globalisering met belangrijke economische, maar ook sociale, culturele en politieke gevolgen, is de internationale migratie. Dit onderwerp komt elders in dit boek aan de orde (bijdrage Meurs en Broeders) en blijft daarom hier buiten

beschouwing. De omvang van de globaliseringstrend wordt in tabel 1 geïllustreerd met enkele kerncijfers over de groei van de wereldhandel.

**Tabel 1 Ontwikkeling van de wereldhandel, 1975-2000**

	waarde in lopende US\$ (mld.)	aandeel in wereld-BBP in %	
		waarde	volume
1975	893	11,2	7,9
1980	2.032	15,3	8,7
1985	1.941	10,1	8,3
1990	3.442	12,8	9,3
1995	5.000	14,4	11,7
2000	6.225	14,6	14,6

Bron: WTO (2002), Penn World Table 6; WRR-bewerking

De waarde van de wereldhandel is tussen 1975 en 2000 verzevenvoudigd. Ook als wordt gecorrigeerd voor de productiegroei is er nog altijd sprake van een beduidende toename, van elf procent naar bijna vijftien procent van het wereld-BBP. Als tevens wordt gecorrigeerd voor schommelingen in het prijsniveau van de handel, blijkt de wereldhandel vooral sinds het midden van de jaren tachtig gestaag op te lopen (zie de kolom 'volume').

Deze cijfers bieden overtuigende bewijzen voor de toename van grensoverschrijdende economische activiteiten, maar nog niet voor het tweede deel van de definitie van globalisering: de integratie van nationale economieën in de wereld-economie. Ongeveer zestig procent van de wereldhandel blijkt namelijk voor rekening te komen van drie grote handelsblokken, te weten de Europese Unie, de Verenigde Staten en Japan, tezamen aangeduid als 'de triade'. Het aandeel van deze drie regio's is de laatste twee decennia per saldo gelijk gebleven (59 procent). Binnen de triade is het aandeel van de VS toegenomen en het aandeel van de EU afgenomen. Het aandeel van de handel tussen EU-landen onderling (de intra-EU-handel) was in 2000 echter nog bijna even groot als in 1980. Buiten de triade is het aandeel van een aantal Zuidoost-Aziatische landen (China, Hongkong, Maleisië, Singapore, Taiwan, Thailand, Zuid-Korea) gegroeid, maar is het aandeel van Afrika en van de voormalige Oostbloklanden teruggelopen. De sterke groei van de wereldhandel is dus niet gepaard gegaan met een substantiële verschuiving in handelsstromen van de ontwikkelde economieën naar de ontwikkelingslanden. Aangezien het grootste deel van de internationale handel nog steeds tussen en binnen de drie grote handelsblokken plaatsvindt, kan men in plaats van globalisering wellicht beter van regionalisering spreken.

### ***Factoren achter globalisering***

De globaliseringstrend wordt doorgaans aan twee factoren toegeschreven: de technologische ontwikkeling en de liberalisering van het internationale verkeer van goederen, diensten en kapitaal. De technologische ontwikkeling heeft geleid tot een forse (relatieve) daling van de kosten en een toename van de snelheid van vervoer en communicatie over grote afstanden. De fysieke belemmeringen voor internationale handel zijn daardoor aanzienlijk verminderd. Door liberalisering zijn ook de formele institutionele belemmeringen voor internationale handel verminderd, zoals invoerrechten, invoerquota en kwaliteitseisen voor ingevoerde producten. Hoewel er nog steeds vele belemmeringen voor internationale handel resterend, is het belang hiervan de afgelopen decennia, mede door internationale verdragen (GATT, WTO), beduidend afgenomen.

Zal voortzetting van deze trends betekenen dat de handel over de landsgrenzen heen in de toekomst net zo vanzelfsprekend wordt als binnen de landsgrenzen? Wie dit verwacht, onderschat het belang van informele belemmeringen voor de transactiekosten waarmee internationale handel gepaard gaat. Transactiekosten zijn bijvoorbeeld het gevolg van verschillen in taal, cultuur, rechtssysteem, informele gebruiken en gewoonten, en vertrouwen. Hoewel het belang van dergelijke informele factoren moeilijk direct is aan te tonen, omdat ze nauwelijks te meten zijn, zijn er wel indirecte aanwijzingen voor het belang van deze factoren (zie paragraaf 5). Zo is in empirisch onderzoek meermalen gevonden dat de feitelijke internationale handelsstromen vele malen kleiner zijn dan men op grond van louter economische factoren zou verwachten (Trefler 1995). Ook de handel tussen landen die niet of nauwelijks formele handelsbelemmeringen kennen, blijkt veel kleiner te zijn dan de handel tussen regio's binnen die landen. Eaton en Kortum (2001) schatten dat, als grensoverschrijdende handel even gemakkelijk zou plaatsvinden als binnenlandse handel, de wereldhandel zeker vijf maal zo groot zou zijn als hij nu is. Het volledig opheffen van formele handelsbelemmeringen zal dan ook niet voldoende zijn om de transactiekosten zo sterk te verlagen dat het economisch rendabele potentieel voor internationale handel volledig wordt benut. Verdere liberalisering van de wereldhandel zal wel bijdragen aan voortgaande groei van de wereldhandel, maar ook een vermindering van de transactiekosten ten gevolge van informele handelsbelemmeringen kan een belangrijk middel zijn om de internationale handel te bevorderen. In de volgende paragrafen wordt hierop verder ingegaan.

### ***De positie van Nederland in een globaliserende wereld***

De globaliseringstrend kan twee tegengestelde effecten op de handelspositie van Nederland hebben. Aan de ene kant is Nederland als kleine handelsnatie sterk afhankelijk van internationale economische ontwikkelingen. Het is dan ook niet

toevallig dat Nederland traditioneel een warm voorstander is van vrijhandel. Als internationale handel zo'n belangrijke factor vormt in de nationale economie, heeft een klein land vooral te winnen bij *meer* internationale handel. Aan de andere kant is het denkbaar dat de positie van Nederland als handelsnatie juist onder druk komt te staan als de internationale handel verder wordt geliberaliseerd, en zich steeds meer nieuwe spelers op het veld van de internationale handel begeven. Als Nederland in het verleden beter dan andere landen in staat was om formele handelsbelemmeringen te omzeilen of te ontwijken en daardoor een disproportioneel groot aandeel in de wereldhandel wist te verwerven, zou het deze voorsprong kunnen kwijtraken indien deze handelsbelemmeringen aan belang inboeten.

Tabel 3 schetst de ontwikkeling van de Nederlandse handelspositie in de afgelopen 25 jaar. De waarde van de invoer en uitvoer nam in deze periode met een factor vijf toe en groeide daarmee van tweevijfde tot meer dan de helft van het BBP. Doordat de wereldhandel in deze periode iets sneller groeide, liep het Nederlandse aandeel in de wereldhandel terug van bijna vier naar ruim drie procent. Deze terugval was echter volledig te wijten aan een minder sterke prijsstijging van de Nederlandse handel in vergelijking tot de wereldhandel. Wordt hiervoor gecorrigeerd dan was het Nederlandse handelsaandeel in de afgelopen kwart eeuw opvallend stabiel. Op het eerste gezicht is dit een opmerkelijk prestatie, aangezien de afgelopen decennia in de internationale handel veel potentiële concurrenten ten tonele zijn verschenen. Hierboven is echter geconstateerd dat het aandeel in de wereldhandel van de Europese Unie slechts licht is gedaald, zodat een kleine 'winst' van Nederland binnen Europa voldoende was om in de pas te blijven lopen met de mondiale handelsgroei.

**Tabel 3 Ontwikkeling van de Nederlandse handelspositie, 1975-2000**

jaar	invoer	uitvoer	aandeel Nederlandse handel <sup>a</sup> (in %)		
	in mld. guldens		in BBP	in wereldhandel (waarde)	in wereldhandel (volume)
1975	88	89	39,4	3,9	3,0
1980	152	147	43,8	3,7	2,9
1985	216	226	51,9	3,4	3,0
1990	230	239	45,4	3,7	2,9
1995	280	319	44,9	3,7	3,0
2000	451	494	53,5	3,2	2,9

<sup>a</sup> Het gemiddelde van invoer en uitvoer

Bron: CBS (a), WTO (2002); WRR-bewerking

Het relatief grote aandeel in de wereldhandel van Nederland is op zichzelf niet zo bijzonder. Ook andere kleine landen, zoals België, Zwitserland, Ierland en de Scandinavische landen hebben een veel groter aandeel in de wereldhandel dan in



de wereldproductie. Wel blijkt het handelsaandeel van Nederland, evenals dat van België, Ierland en Zwitserland, groter te zijn dan men op grond van zulke factoren als het BBP, de ligging aan zee, en het lidmaatschap van de EU zou verwachten. Deze landen hebben zich een sterkere positie in de internationale handel weten te verwerven dan andere kleine landen als Denemarken, Finland, Griekenland, Zweden, Oostenrijk en Portugal. Aangezien al deze landen deel uitmaken van de Europese Unie, is het niet aannemelijk dat de verschillen in handelsprestatie kunnen worden toegeschreven aan verschillen in formele handelsbelemmeringen. Waarschijnlijk moet de verklaring worden gezocht in verschillen in het vermogen om transactiekosten ten gevolge van informele handelsbelemmeringen te verminderen. Nederland, België, Ierland en Zwitserland zijn hier blijkbaar relatief goed in.

Als informele handelsbelemmeringen inderdaad een belangrijke verklaring vormen voor het feit dat er nog bij lange na geen sprake is van een werkelijk geïntegreerde wereldeconomie, en als Nederland tot de landen behoort die relatief goed zijn in het verminderen van de hiermee samenhangende transactiekosten, dan lijken ook de kansen voor handhaving of zelfs versterking van de Nederlandse handelspositie in de nabije toekomst voornamelijk te moeten worden gezocht in dit vermogen, dat men kan aanduiden als de Nederlandse 'handelsgeest'. In de volgende paragraaf wordt hiervoor een nadere theoretische onderbouwing gegeven.

#### 11.4 TRANSACTIEKOSTEN, HANDEL EN WELVAART

Doordat handel van goederen en diensten leidt tot een meer efficiënte internationale arbeidsverdeling, is handel een belangrijke bron van welvaart. De transactiekosten die een belemmering vormen voor het tot stand komen van handel, verhinderen echter dat het potentieel aan welvaartswinst dat uit internationale handel kan voortvloeien, volledig wordt benut. Verlaging van de transactiekosten van internationale handel kan derhalve een belangrijk welvaartsvoordeel opleveren.

Met behulp van een grafische analyse kan worden geïllustreerd op welke wijze een verlaging van de transactiekosten in de handel de welvaart kan beïnvloeden. In figuur 1 zijn de vraagcurve  $V$  en de aanbodcurve  $A$  getekend van een product of dienst waarbij een intermediair bemiddelt bij het tot stand komen van de transactie. Op de verticale as staat de prijs en op de horizontale as de hoeveelheid van het product of de dienst. Bij afwezigheid van transactiekosten zouden de prijs en de hoeveelheid bepaald worden door het snijpunt van de vraag- en aanbodcurve.

Stel echter, dat in de uitgangssituatie de transactiekosten gelijk zijn aan  $t_1$  en dat deze kosten worden geïnd door een handelaar of intermediair. Er wordt dan een hoeveelheid  $v_1$  verhandeld, waarbij de producent de prijs  $P_a$  ontvangt en de consument de prijs  $P_v$  betaalt. Als nu de transactiekosten dalen van  $t_1$  naar  $t_2$ , kan deze verhoging van de efficiency van de handel op twee manieren doorwerken in de welvaart. Een eerste, extreme mogelijkheid is dat de handelaar of intermediair een monopoliepositie heeft en zijn handelsmarge onveranderd laat. In dat geval zal de handelaar het voordeel van de lagere transactiekosten zelf houden en treedt er geen verandering in de producenten- en consumentenprijs op. De verhandelde hoeveelheid blijft dan gelijk aan  $v_1$  en de beide gearceerde rechthoeken  $hm$  geven het welvaartsvoordeel voor de intermediair weer. De verlaging van de transactiekosten komt dan volledig tot uitdrukking in verhoging van de productiviteit van de handel. Voor het effect op de Nederlandse welvaart is het in dit geval van belang of de handelaars of intermediairs ingezetenen van ons land zijn. Zijn het buitenlanders die de hogere handelsmarges in de wacht te slepen, dan vloeit de welvaartswinst weg naar het buitenland.

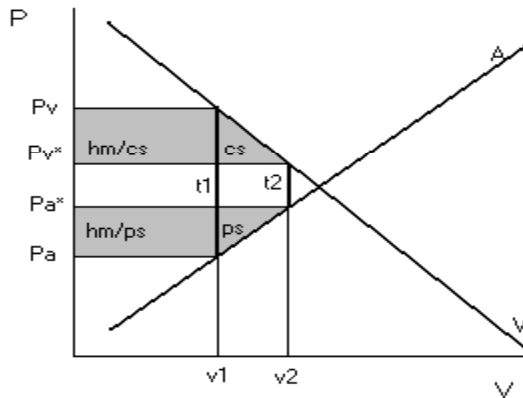
Het andere extreme, maar in de praktijk veel relevantere geval doet zich voor wanneer er concurrentie bestaat tussen de intermediairs, waardoor de daling van de transactiekosten volledig neerslaat in een verlaging van de prijs, zodat de handelsmarges kleiner worden. De efficiencyverhoging van de handel leidt dan tot een toename van de handel als gevolg van een daling van de verkoopprijs van producten en diensten en/of een stijging van de kostprijs. De nieuwe producentenprijs wordt  $P_a^*$  en de nieuwe consumentenprijs  $P_v^*$ , waarbij de hoeveelheid  $v_2$  wordt verhandeld. In deze situatie hebben de intermediairs zelf geen welvaartsvoordeel, maar valt het welvaartsvoordeel van de verlaging van de transactiekosten volledig toe aan de consumenten als extra consumentensurplus (de gearceerde rechthoek  $hm/cs$  plus de driehoek  $cs$ ) en aan de producenten als extra producentensurplus (rechthoek  $hm/ps$  plus driehoek  $ps$ ). Het totale welvaartsvoordeel is dan groter dan wanneer de handelaars of intermediairs het voordeel in eigen zak steken.

Opmerkelijk is dat in deze situatie de productiviteitsverhoging van de handelsfunctie niet tot uitdrukking komt in een grotere productiviteit van de handelssectoren zelf. Weliswaar stijgt het volume van de handelstransacties, maar niet de toegevoegde waarde per eenheid factorinzet van de intermediairs. De geringe bijdrage van de handel aan de economische groei, zoals die uit een traditionele groeitoerekening blijkt, hoeft dus niet te impliceren dat de handelsfunctie onbelangrijk is voor de welvaartstoename.

De vraag is wel in hoeverre dit welvaartsvoordeel van een grotere efficiency van de handel voor Nederland behouden kan blijven. Over het algemeen is het onvermijdelijk dat een deel hiervan naar het buitenland weglekt, maar de mate waarin

hangt af van de marktcondities op de binnenlandse en buitenlandse markten. Zo kan dit weglekken deels worden voorkomen door prijsdiscriminatie, waarbij de lagere transactiekosten wel worden doorberekend in de binnenlandse prijs, maar niet in de prijs die buitenlandse consumenten in rekening wordt gebracht.

**Figuur 1 Welvaartseffecten van vermindering van transactiekosten**



### *Opbouw van handelsrelaties en vertrouwen*

In de vorige paragraaf is aangegeven welk effect een verlaging van de transactiekosten kan hebben op de omvang van de handel en op de welvaart van een land. Een interessante vraag is vervolgens welke factoren ertoe kunnen bijdragen dat de transactiekosten van handel lager worden. In deze paragraaf laten we zien dat het zowel op theoretische als op empirische gronden aannemelijk is dat vertrouwen hierbij een grote rol speelt. Een belangrijk deel van de transactiekosten die aan de handel zijn verbonden, vloeien voort uit wat Greif (2000) het "fundamentele ruilprobleem" noemt: het vertrouwensprobleem als gevolg van de volgtijdelijkheid van veel handelstransacties. Hoe kunnen partijen die goederen willen ruilen, elkaar ervan overtuigen dat zij hun beloften over tijdige levering, betaling en kwaliteit zullen nakomen? Wanneer partijen elkaar niet (durven) vertrouwen, worden kansen op wederzijds profijtelijke handelstransacties gemist (Nootboom 2002, Sobel 2002). Voordat een transactie tot stand komt, moet eerst geïnvesteerd worden in de opbouw van vertrouwen. Deze kosten vormen een belangrijk onderdeel van de transactiekosten waarmee handel gepaard gaat.

Vertrouwen kan ruwweg op drie verschillende manieren worden verkregen. Allereerst kan er een formele grondslag voor vertrouwen zijn. De juridische handhaving van contracten wijzigt de prikkelstructuur ten nadele van opportunistische strategieën door dreiging met dwangsommen, boeten en hechtenis. Deze oplossing is niet zonder problemen. Het sluiten en afdwingen van contracten brengt hoge (transactie)kosten en grote informatieproblemen met zich mee. In het geval van internationale handelsrelaties verergert dit probleem door onbekendheid met het recht en/of lacunes en overlappingsen tussen de rechtssystemen van verschillende landen.

Het vormen van (handels)netwerken is een tweede, meer informele methode om vertrouwen te genereren. Ervaringen met handelspartners kunnen in netwerken efficiënt naar andere leden worden gecommuniceerd. Een goede reputatie vertegenwoordigt een zakelijke waarde, omdat de andere leden van het netwerk niet of nauwelijks bereid zullen zijn te handelen met een partij met een dubieus verleden. In traditionele netwerken staan ook sociale reputaties op het spel, met name wanneer het lidmaatschap alleen toevalt aan personen uit dezelfde familie of afkomstig uit dezelfde regio. Een hedendaags voorbeeld zijn de Chinese handelsnetwerken (Rauch 2001). De geslotenheid van deze netwerken voor niet-verwanten vormt echter een belemmering voor internationale handel op grotere schaal.

De derde en meest informele bron van vertrouwen zijn sociale normen. Door cultureel of religieus bepaalde conditionering kunnen mensen zich ook zonder enige formele garantie betrouwbaar opstellen en vertrouwen koesteren. Dit vertrouwen gedijt voornamelijk in relatief homogene groepen, waarin men ervan op aan kan dat men gemeenschappelijke normen en waarden heeft, die bij eventuele overtreding door de groep gesanctioneerd worden. Deze groepen kunnen variëren van familie, vrienden en kennissen tot collegae, beroepsgenoten en mensen uit het zelfde dorp, gebied of land. Bij internationale handel kunnen cultuur- en taalverschillen een belangrijke belemmering vormen voor het ontstaan van dit soort vertrouwen.

Het opbouwen van vertrouwen gaat gepaard met transactiekosten. Bij de totstandkoming van vertrouwen op formele basis betreft dit onder andere de kosten voor het opstellen van contracten, het kennismaken van buitenlands recht, het monitoren van afspraken en het voeren van juridische procedures bij niet-nakoming. Bij vertrouwen op basis van netwerkrelaties of sociale normen, kan gedacht worden aan kosten die samenhangen met het opbouwen van een gemeenschappelijke band of vriendschap, het aanleren van een vreemde taal en het zich informeren over lokale zeden en gewoonten. Deze kosten kunnen worden

beschouwd als investeringen die ertoe bijdragen dat de directe transactiekosten van de handel lager worden, waardoor handel wordt gestimuleerd.

Het belang van vertrouwen voor het tot stand komen van handelstransacties is niet alleen theoretisch aannemelijk, maar kan ook empirisch worden aangetoond. Den Butter en Mosch (2002) schatten een graviteitsmodel van bilaterale handelsstromen, waarin ook vertrouwen als verklarende variabele is opgenomen. De indicator voor vertrouwen is ontleend aan de Eurobarometer van 1996, waarin aan de inwoners van de vijftien lidstaten van de EU is gevraagd hoeveel vertrouwen zij hebben in de bewoners van andere landen (Europese Commissie 1997). Uit deze analyse blijkt dat vertrouwen inderdaad een substantiële bijdrage levert aan het verklaren van handelsstromen. Een toename van vertrouwen met één punt (op een vierpuntsschaal) leidt tot een toename van de handel met een factor 1,4. Naast de indicatoren voor informeel vertrouwen is in de regressievergelijking ook een indicator voor formeel vertrouwen opgenomen, in de vorm van een variabele die aangeeft of landen die met elkaar handelen een zelfde rechtssysteem hebben (ontleend aan Zweigert en Kötz 1984). Deze variabele heeft eveneens een substantiële en significante invloed op de handel. Een zelfde rechtssysteem leidt tot een handelsstroom die 1,5 maal zo groot is als tussen landen met een verschillend rechtssysteem. De conclusie luidt dat zowel vertrouwen op informele als op formele basis van wezenlijk belang is voor de verklaring van handelsstromen. Om een positie als handelsland op te bouwen en te kunnen handhaven, is een reputatie van betrouwbaarheid dus van groot belang.

## 11.5 CONCLUSIE: CONSEQUENTIES VOOR HET HANDELSBELEID

In dit hoofdstuk hebben wij de aandacht gericht op het belang van transactiekosten - die onder meer voortvloeien uit een gebrek aan vertrouwen - als belemmering voor de handel, en op het belang van de doelmatigheid van transacties voor de welvaart van een land. Deze focus impliceert niet dat wij de traditionele beleidsanalyse van handelsbevordering via een verbetering van de concurrentiepositie onbelangrijk achten. Productiviteitsverhoging via een grotere doelmatigheid van de productie levert comparatieve voordelen in de traditionele zin op. Dit is en blijft van groot belang voor de handelspositie van ons land. Onze analyse richt de aandacht echter op beleidsaspecten die in het kader van handelsbevordering doorgaans minder aandacht krijgen, maar naar onze mening van groot belang zijn voor de Nederlandse handelspositie. Dat Nederland al eeuwenlang een vooraanstaande positie als handelsnatie bekleedt, valt niet alleen te verklaren uit de bekende comparatieve voordelen als de gunstige ligging, de hoogontwikkelde technologie en de goed opgeleide beroepsbevolking. Die sterke

handelspositie was en is mede te danken aan het feit dat de Nederlandse actoren en instituties relatief goed in staat zijn de transactiekosten van internationale handel, en daarmee de handelsmarges, laag te houden. Zoals we hebben laten zien hangt dit onder meer samen met de reputatie van betrouwbaarheid die Nederland heeft. Dit betekent evenwel niet dat handhaving van de Nederlandse handelspositie bij het voortschrijden van de globalisering verzekerd is.

Behoud of versterking van de Nederlandse handelspositie is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de handelaars en bedrijven zelf. Zij dienen in te spelen op de geschetste ontwikkelingen. Ze staan voor de opdracht om bij het continueren van bestaande en het aangaan van nieuwe handelsrelaties in opkomende markten, zich gunstig te (blijven) onderscheiden van buitenlandse concurrenten. Dat kan niet alleen door het aanbieden van een concurrerend product tegen een concurrerende prijs, maar vooral ook door de transactiekosten waarmee internationale handel gepaard gaat, zo laag mogelijk te houden. Een belangrijk deel van die transactiekosten is echter niet direct gebonden aan feitelijke handelstransacties, maar gaat daaraan vooraf en kan worden gezien als een investering in een handelsrelatie. Het gaat daarbij in eerste aanleg om investeringen van bedrijven en handelaren zelf: opbouw van technische handelskennis en handelsnetwerken, naamsbekendheid en het verwerven van een reputatie van betrouwbaarheid binnen handelsnetwerken, kennis van de taal en cultuur van de handelspartners, enzovoorts.

Deze investeringen in wat men 'handelskapitaal' zou kunnen noemen, dragen echter niet zelden ook het karakter van een collectief goed. Zo kan het fungerende rechtssysteem of de reputatie van betrouwbaarheid van een land niet door een individuele onderneming worden gecreëerd. Hier is dan ook een taak voor de overheid weggelegd. In aanvulling op het traditionele handelsbeleid, onder meer gericht op versterking van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven, dient de overheid te investeren in de juridische, sociale en ook de fysieke infrastructuur om daarmee de direct met ruiltransacties verbonden kosten laag te houden of te verlagen. Gezien het grote belang van vertrouwen en andere informele factoren voor de totstandkoming van handelstransacties verdienen met name de 'zachtere' aspecten van het handelskapitaal de nodige aandacht. Sociale, culturele en juridische voorzieningen (onderwijs, rechtssysteem, sport, kunst en cultuur) kunnen, naast hun directe bijdrage aan de nationale welvaart, ook een belangrijke indirecte bijdrage leveren door de steun die ze bieden bij het opbouwen en onderhouden van handelsrelaties. Zo kunnen zowel de vestiging van het Internationale Strafhof in Den Haag als de prestaties van Guus Hiddink als trainer van het Zuid-Koreaanse voetbalteam op het WK van 2002 indirect bijdragen aan versterking van de Nederlandse handelspositie.

Het voert te ver om in het kader van deze bijdrage uitgebreid in te gaan op de aard van het gewenste handelsbeleid. Wel is het goed om te wijzen op het belang van een voldoende gedifferentieerd en gevarieerd handelsbeleid. Zo verschilt de rol die de overheid bij de verlaging van de transactiekosten voor multinationals kan spelen sterk van die rol ten aanzien van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Met betrekking tot multinationals, die een groot deel hebben geïnternaliseerd van de transactiekosten waarmee internationale handel gepaard gaat, gaat het er vooral om dat Nederland een voldoende aantrekkelijke vestigingsplaats blijft. Dat geldt niet alleen voor Nederlandse multinationals, maar ook voor vestigingen van buitenlandse multinationals. Het MKB wordt veeleer geconfronteerd met het probleem dat de totstandkoming van een handelsrelatie met een nieuwe handelspartner in het buitenland met zulke hoge (transactie)kosten gepaard gaat, dat dit voor een klein bedrijf veelal niet lonend is. Voorzover deze kosten het karakter hebben van een collectief goed, en private organisaties (zoals brancheverenigingen) daarin onvoldoende (kunnen) voorzien, kan de overheid ondersteuning bieden. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van informatievoorziening en kredietverzekeringen.

Een andere differentiatie in het handelsbeleid betreft die tussen bestaande en nieuwe markten. Enerzijds is het van belang dat Nederland zijn traditionele handelsrelaties niet verwaarloost en zijn relatief sterke positie in de triade weet te handhaven. Anderzijds moet worden voorkomen dat Nederland kansen laat liggen om nieuwe markten te ontsluiten. De belangrijkste groeimogelijkheden voor de Nederlandse handel liggen in de nieuwe EU-landen in Midden- en Oost-Europa, in Oost-Azië en wellicht ook in Zuid-Amerika. De hindernissen om op deze markten een handelspositie te verwerven, zijn vaak echter hoog als gevolg van de wederzijdse onbekendheid met elkaars wet- en regelgeving, gewoontes en cultuur. Dat resulteert in een gebrek aan vertrouwen. Het is als regel efficiënter als bedrijven proberen die hindernissen gezamenlijk te overwinnen dan dat ieder bedrijf dat afzonderlijk doet. De overheid kan daarbij een belangrijke coördinerende en ondersteunende rol vervullen.

## LITERATUUR

- Ark, B. van (2000) *'De Nederlandse productiviteitsparadox'*, ESB, 85: 974-976.
- Butter, F.A.G. den, en R.H.J. Mosch (2002) *'Het belang van vertrouwen in de internationale handel: een empirische verkenning'*, Maandschrift Economie, 66: 314-336.
- Caballero, R.J., and M.L. Hammour (1998) *'The macroeconomics of specificity'*, Journal of Political Economy, 106: 724-767.
- CBS *Historische reeksen nationale rekeningen* (Statline: <http://www.cbs.nl/nl/cijfers/statline/index.htm>).

- Eaton, J. and S. Kortum (2001) *Technology, geography, and trade*, Mimeo, Boston University/NBER.
- Europese Commissie (1997) Eurobarometer, *Report 46* ([http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb46/eb46\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb46/eb46_en.htm)).
- Greif, A. (2000) *The fundamental problem of exchange: a research agenda in historical institutional analysis*, *European Review of Economic History*, 4: 251-284.
- Katzenstein, P.J. (1985) *Small states in world markets*, Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Kusters, A. and J. Verbruggen (2001) 'Reexports and the Dutch market position', CPB Report, 4: 35-40.
- Maddison, A. (2001) *The world economy – a millennium perspective*, Paris: OECD.
- Mayda, A.M. and D. Rodrik (2001) *Why are some people (and countries) more protectionist than others?*, CEPR Discussion Paper, no. 2960, London.
- Nooteboom, B. (2002) *Vertrouwen: vormen, grondslagen, gebruik en gebreken van vertrouwen*, Schoonhoven: Academic Service.
- North, D.C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rauch, J.E. (2001) *Business and social networks in international trade*, *Journal of Economic Literature*, 39: 1177-1203.
- Smith, A. (1776) *The wealth of nations, Volume I*, Everyman's Library, London: Dent, editie 1975.
- Sobel, J. (2002) *Can we trust social capital?*, *Journal of Economic Literature*, 40: 139-154.
- Trefler, D. (1995) *The case of missing trade and other mysteries*, *The American Economic Review*, 85: 1029-1046.
- Vries, J. de (1995) *Nederland in de wereld*, blz. 175-180 in: F. Becker, W. van Hennekeler, B. Tromp en M. van Zuylen (red.), *Nederland in de wereld*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- WTO (2002) *Merchandise exports, production and gross domestic product, 1950-2001* ([http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm)).
- Zweigert, K. en H. Kötz (1984) *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*, tweede druk, Tübingen: Mohr.



## DE VITALITEIT VAN HET HANDELSBELEID

*Commentaar door B. Nootboom*

*Nootboom is hoogleraar Organisationsdynamiek aan de Faculteit Bedrijfskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.*

Den Butter c.s. poneren en verdedigen de stelling dat Nederland in internationale handel, naast positieve effecten van kleine landen en van ligging aan zee, een comparatief voordeel heeft in lage transactiekosten, vanwege door anderen gepercipieerde betrouwbaarheid van Nederlanders, en dat er een redelijk perspectief is om deze voordelen te behouden. Die redenering lijkt mij in hoofdlijnen plausibel, en mijn commentaar geeft eerder enkele aanvullingen dan tegenspraak.

Het hoofdstuk illustreert het succes van Nederland aan de hand van het bekende voorbeeld van de VOC. Een kanttekening hierbij is dat na een lange periode van succes, vanaf de oprichting in 1580, er al vanaf 1670 een periode van verval optrad, en in een periode van honderd jaar onafgebroken verlies accumuleerde tot een hoger bedrag dan de cumulatieve winst in de voorafgaande periode (Nootboom en Constandse 1995). Als de VOC gebruikt wordt als voorbeeld van succes van Nederland, roept het dus ook de vraag op hoezeer Nederland in staat is zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Welke veranderingen treden er op in de internationale handel, en hoe kan Nederland daarop reageren? Den Butter c.s. geven terecht aan dat voor een analyse van instituties - verbonden aan een begrip zoals vertrouwen - men moet kijken naar de (zeer) lange termijn. Welke veranderingen op lange termijn kunnen we verwachten? Een belangrijke vraag in dat verband is hoe lang de EU nog de protectie van de Europese landbouw zal kunnen en willen handhaven. De druk zal ongetwijfeld verder toenemen om die op te heffen en daardoor ontwikkelingslanden meer perspectief voor groei te bieden. Afschaffing van die protectie zal de handel tussen die landen en Europa verruimen. Nederland zal daar als handelsland baat bij hebben.

Voor de systematiek van de analyse van vertrouwen is het nuttig om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van vertrouwen (Nootboom 2002). Wat bedoelen we precies als we zeggen dat Nederlanders als betrouwbaar worden gezien? Er is een belangrijk verschil tussen vertrouwen in competentie (is men in staat afspraken na te komen?) en vertrouwen in intentie (is men bereid zijn competentie ten volle in te zetten?). In economische analyse is dit onderscheid ook van programmatisch belang, in het streven om overwegingen van *competence* en *governance* te combineren. De bewering dat Nederlanders betrouwbaar zijn in hun handel, heeft waarschijnlijk betrekking op het laatste: Nederlanders doen

hun best om afspraken na te komen. Maar kunnen ze dat ook? Hoe zit het met de voor internationale handel benodigde competenties? Welke competenties zijn voor vertrouwen en lage transactiekosten van belang?

Ter wille van de systematiek van de analyse is het nuttig om rekening te houden met verschillende soorten transactiekosten. Ik onderscheid kosten van contact, contract en controle (Nootboom 1998). Betrouwbaarheid verlaagt de kosten van contract en controle, en daar ligt het argument van hoofdstuk 11. Maar hoe zit het met kosten van contact? Internationale handel vergt het overbruggen van cognitieve en culturele afstand. Dat vergt taalvaardigheid, en die is in Nederland niet zo goed meer als die ooit was. Met name onze competentie in Duits en Frans is sterk verminderd. Dat is echter voor de handel misschien niet zo erg, gezien de toenemende acceptatie van Engels als de *lingua franca* van de handel, zelfs door de Fransen. Kennis van vreemde talen kan echter, naast het praktisch nut ervan, ook bijdragen aan gevoel en empathie voor andere culturen. Het overbruggen van cognitieve en culturele afstand vergt invoelingsvermogen, tolerantie, een ondogmatische, pragmatische houding, en een open attitude tegenover andersdenkenden. Men kan zich afvragen of recente ontwikkelingen in het Nederlands beleid tegenover buitenlanders hier een positief effect hebben.

Van groter belang is de vraag hoe in de ontwikkeling van ICT en elektronische snelweg, vormen van contact en communicatie zich zullen ontwikkelen, en welke gevolgen dat zal hebben voor het comparatief voordeel van Nederland. Het valt op dat deze overweging in hoofdstuk 11 in het geheel niet voorkomt. Wat zijn de gevolgen van virtualisering - dat wil zeggen een verschuiving van fysieke distributie naar distributie van informatie - voor de distributieve functie van Nederland en voor de voordelen van geografische locatie? In studies van de effecten van ICT wordt onderkend dat er enerzijds sprake zal zijn van 'disintermediatie' - uitschakeling van tussenpersonen - en anderzijds de opkomst van nieuwe tussenpersoonfuncties. Wat zijn hiervan de gevolgen voor het comparatief voordeel van Nederland? Zal de elektronische snelweg de positie van Nederland als distributieland aantasten? Of zijn er juist nieuwe mogelijkheden? Interessant is misschien dat sommige nieuwe intermediaire functies te maken hebben met betrouwbaarheid van informatie: identificatie van zenders en ontvangers, autorisatie, overbrugging van verschillen in taal en inzicht, kwaliteitscontrole van informatie. Nederland zou moeten proberen zijn competentie in logistiek en handel in die richting verder te ontwikkelen. In de ontwikkeling van multimedia zou Nederland gebruik moeten kunnen maken van zijn sterk ontwikkelde positie in de uitgeverij. Op de elektronische snelweg lijkt er ruimte voor interessante nieuwe combinaties van uitgeverij en distributie. Die ontwikkeling zou wellicht ook een zege kunnen betekenen in de vorm van ontlasting van de congestie door

fysiek transport. De vraag hier is of Nederland de visie en het ondernemerschap heeft om deze transformatie tot stand te brengen.

Hoofdstuk 11 geeft weinig uitwerking van beleid. De auteurs beweren wel dat er een belangrijke samenhang is tussen vertrouwen en het poldermodel, en dat we derhalve op moeten passen het poldermodel niet al te zeer aan te tasten. Ik wil die gedachtegang ondersteunen: vertrouwen speelt een belangrijke rol in internationale handel, maar ook in innovatie, omdat die in de netwerkeconomie in toenemende mate gebaseerd is op samenwerking. Samenwerking in allianties is dynamisch efficiënter dan integratie in fusies en overnames, en vertrouwen is ook in die samenwerking nodig voor verlaging van transactiekosten.

Zoals hoofdstuk 11 beweert, is intentioneel vertrouwen voor een belangrijk deel gebaseerd op macro-instituties van betrouwbare wetten en uitvoering daarvan, en ethiek van bedrijfsvoering, verankerd in opvattingen over 'fatsoenlijk' economisch verkeer. Dat geeft een basis voor initieel vertrouwen, dat verdiept moet worden in een meer relatiespecifiek vertrouwen. Dit vergt vaak een relatiespecifieke investering, in de zin van de transactiekostentheorie. Een dergelijke investering - in arbeidsrelaties binnen bedrijven en in relaties tussen bedrijven - vergt dat de relatie voldoende duur heeft om hem terug te verdienen. Naast flexibiliteit is ook stabiliteit van relaties derhalve van belang. De kunst is om een goede afweging te vinden tussen enerzijds goed overleg en stabiele relaties, ter wille van vertrouwen, en anderzijds dynamiek in de verandering van relaties, om in te spelen op nieuwe uitdagingen en ruimte te bieden voor Schumpeteriaanse nieuwe combinaties. Onbeperkte flexibiliteit van relaties is even slecht als rigiditeit daarvan. Onze instituties moeten deze afweging mogelijk maken. Dat vergt bijvoorbeeld consistentie tussen enerzijds mededingingsbeleid, om rigiditeiten te voorkomen, en anderzijds technologie- en innovatiebeleid en beleid ten aanzien van arbeidsvoorwaarden, om een zekere stabiliteit van relaties te bevorderen. Er is sinds het begin van het *no-nonsense*-beleid van het eerste kabinet-Lubbers een tendens om te ver de VS na te lopen in een ideologie van marktwerking en maximale (eerder dan optimale) flexibiliteit, en in substitutie van juridische regulering voor vertrouwen. Instituties voor vertrouwen zijn snel afgebroken, maar zijn moeilijk op te bouwen. We moeten ons de instituties voor vertrouwen niet uit de vingers laten glippen.

## LITERATUUR

- Nooteboom, B. en W. Constandse (1995) 'Het gouden cluster van de Verenigde Oostindische Compagnie', *Holland Management Review*, 44: 1-5.
- Nooteboom, B. (1998) *Management van partnerships; over allianties tussen bedrijven*, Schoonhoven: Academic Service.

Nootboom, B. (2000) 'Institutions and forms of coordination in innovation systems', *Organization Studies*, 21: 915-939.

Nootboom, B. (2002) *Vertrouwen: vormen, grondslagen, gebruik en gebreken*, Schoonhoven: Academic Service.

## DE VITALITEIT VAN HET HANDELSBELEID

*Commentaar door G.M.M. Gelauff*

*Gelauff is plaatsvervangend directeur Algemene Economische Politiek, Ministerie van Economische Zaken en hoogleraar Kenniseconomie, Katholieke Universiteit Nijmegen.*

*“Many can grow flowers. Many can sell flowers. But only the Dutch can deliver an Easter lily grown in Columbia to a purchaser in Maine and guarantee that it will bloom on Easter. Because of this ability, the Dutch make most of the money in the flower business”.*

Lester Thurow (1999) *Building wealth*, Harper Collins, p. 28.

Drie vragen lopen als een rode draad door dit hoofdstuk. Hoe zorgelijk is het gesteld met de Nederlandse positie op handelsgebied? Wat is de invloed van transactiekosten en instituties op handel? En wat is daar dan door beleid aan te doen? De focus ligt daarbij op de rol van vertrouwen in handelsrelaties als een middel om transactiekosten te beperken. Dit biedt een originele invalshoek op de vitaliteit van het Nederlandse handelsbeleid. Wel bestaat het risico dat een te groot deel van de comparatieve voordelen van een land aan deze factor wordt toegeschreven.

### ***Belang traditionele factoren***

Het hoofdstuk laat zien dat internationale handel van groot belang is voor Nederland. Dat is op zich niet zo vreemd: een klein land heeft nu eenmaal relatief veel buitenland. In langetermijnperspectief is de positie van Nederland op handelsgebied goed. Het volumeaandeel van Nederland in de wereldhandel is al een kwart eeuw stabiel, hetgeen op het eerste gezicht een opmerkelijke prestatie genoemd wordt, omdat door globalisering in de internationale handel veel potentiële concurrenten zijn verschenen. Daar past wel de observatie bij dat het proces van globalisering twee kanten heeft. Het levert niet alleen nieuwe concurrenten op, maar ook nieuwe afzetgebieden voor Nederlandse bedrijven. In dit licht is een constant aandeel minder opmerkelijk.

Nederland scoort goed ten opzichte van kleine landen. Nederland heeft evenals België, Ierland en Zwitserland een groter handelsaandeel dan andere kleine landen. De auteurs verbinden dit met het vermogen om transactiekosten ten gevolge van informele handelsbelemmeringen te verminderen. Die conclusie gaat echter wel wat snel. Traditionele factoren zoals relatieve prijzen en het fiscale regime komen als eerste in aanmerking als verklaring. Zo heeft de langdurige

periode van loonmatiging in Nederland ongetwijfeld een belangrijke rol gespeeld om de concurrentiepositie te verbeteren. Van Ierland is bekend dat fiscale maatregelen directe investeringen vanuit het buitenland sterk hebben gestimuleerd. Complementariteit van handel en buitenlandse investeringen kan dan ook verklaren waarom het handelsaandeel in Ierland relatief hoog is.

Het hoofdstuk gaat weinig in op het beeld voor de korte termijn. Dat is veel zorgelijker. Het CPB (2002) laat zien dat de Nederlandse exportsector flink marktaandeel verliest in 2002 en 2003. Een sterkere stijging van de lonen per werknemer ten opzichte van onze concurrenten, samen met achterblijvende arbeidsproductiviteitsgroei, vormen een negatieve schaarbeweging waardoor de arbeidskosten per eenheid product sterk stijgen. Dit zet de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven op internationale markten zwaar onder druk. Hier is meer aan de hand dan enige mate van conjuncturele tegenwind. De geringe arbeidsproductiviteitsgroei brengt structurele zwaktes van de Nederlandse economie aan het licht.

### ***Rol kennis en innovatie***

Het citaat van Thurow laat zien dat kennis en innovatie tegenwoordig ook hard nodig zijn voor succesvolle handel. Technologische kennis en productkennis bieden inzicht in bloementeel en hoe bloemen goed te houden tijdens transport over lange afstanden. Kennis van de afzetmarkt geeft aan wat de klant in de VS wil hebben. Nog wezenlijker is logistieke kennis. Nederlanders domineren de internationale bloemenhandel omdat we een mondiaal logistiek systeem hebben ontwikkeld dat ons in staat stelt zowel marktontwikkelingen als de exacte geografische positie van bloementransporten van dag tot dag te volgen. Bloemenhandel is een typische nichemarkt waarop Nederland hoge ogen gooit. De Nederlandse land- en tuinbouw heeft een lange traditie van innovatie, hetgeen bijvoorbeeld tot uiting komt in het omvangrijke onderzoekscentrum Wageningen. Uiteraard is het niet mogelijk over de hele breedte van het economisch spectrum nichemarkten te ontwikkelen. Wél is dit een aanwijzing voor het grote belang van innovatie en kennis voor de concurrentiepositie van bedrijven.

Niet alleen de toenemende kennisintensiteit maakt handel steeds complexer; dat geldt ook voor de complementariteit tussen handel en directe investeringen. In toenemende mate vervangen buitenlandse directe investeringen geen handelsactiviteiten, maar brengen deze juist teweeg. Investeringen in logistieke centra of in bedrijven dicht bij de markt die producten aanpassen aan lokale voorkeuren, brengen vaak aanzienlijke handelsstromen met zich mee. Deze determinanten richten de aandacht op vestigingsplaatsfactoren voor innovatieve bedrijven. Bedrijven noemen hier vooral gekwalificeerde onderzoekers en een goede

toegankelijkheid van de publieke kennisinfrastructuur (Cornet en Rensman 2001).

### ***Rol vertrouwen***

In de lijst van determinanten van handel speelt vertrouwen uiteraard ook een rol. Het hoofdstuk verwijst naar empirisch onderzoek waaruit blijkt dat vertrouwen een substantiële bijdrage levert aan handelsstromen. Daarbij wordt echter niet onderbouwd dat op het gebied van vertrouwen Nederland een betere positie inneemt dan andere landen, zodat ook niet aangetoond wordt dat dit bijdraagt aan de betere Nederlandse handelspositie. Analytisch laat het hoofdstuk zien dat vertrouwen transactiekosten kan verminderen. De auteurs onderscheiden drie manieren om vertrouwen te verkrijgen: (1) wetten en regels, (2) netwerken, en (3) sociale normen. Juridisch handhaven van contracten kan hoge transactiekosten met zich meebrengen, in het bijzonder bij internationale handel waar sprake is van verschillende rechtssystemen. Netwerken en sociale normen worden vooral geplaatst in de context van homogene groepen met gemeenschappelijke waarden en normen en een hoge mate van sociale controle. Voorbeelden zijn Chinese handelsnetwerken, beroepsgenoten of mensen uit een zelfde regio.

Diverse trends verminderen echter het belang van homogene groepen waar ieders reputatie in de hele groep bekend is. Individualisering en toenemende sociale heterogeniteit maken contacten vluchtiger en meer divers. Cruciaal voor succes in internationale handel is steeds minder het opbouwen van langdurige en diepgaande relaties met afnemers. Dat heeft niet zo heel veel zin als markten snel verschuiven door veranderingen in preferenties (modes) of veranderingen in geografische afzetpatronen. Samenwerkingsrelaties raken steeds meer gebaseerd op de overdracht van reputatie. Het is niet zozeer de kans op een collectieve straf door de groep als geheel die disciplinerend werkt op opportunistisch gedrag, maar de kans dat informatie over een dergelijk gedrag terechtkomt bij een groot aantal toekomstige samenwerkings- of handelspartners. Dit impliceert een verschuiving van gesloten sociaal kapitaal in homogene groepen naar meer open vormen van sociaal kapitaal waarbinnen de overdracht van reputatie centraal staat (voor een analyse van de invloed van diverse trends op waarden, normen en sociaal kapitaal, zie Gelauff 2002). Informatie- en communicatietechnologie vergroot de mogelijkheden voor verspreiding van reputatie, zoals menig bedrijf al heeft ondervonden.

Investeren in vertrouwen verandert hierdoor van karakter. Enige kennis van lokale culturen en gewoonten blijft uiteraard geboden, des te meer naarmate markten en landen een meer lokaal karakter hebben. In toenemende mate zullen echter de kwaliteit van product en dienstverlening, evenals de aansluiting bij de

preferenties van de afnemer van doorslaggevende betekenis zijn voor het succes op internationale markten. Ontwerp, productdifferentiatie, aanpassing aan snel veranderende preferenties en reputatiemanagement winnen dan aan belang. Deze aspecten hebben nauwelijks het karakter van een publiek goed. Ze zijn sterk gebonden aan producten en diensten van individuele bedrijven. Het 'made by company X' vervangt het 'made in country Y'. Hier ligt dus in mindere mate een directe rol voor de overheid. Het hoofdstuk is op zich al weinig concreet over welke beleidsopties passen bij investeringen in vertrouwen; de nadruk op diversiteit, flexibiliteit en de overdracht van reputatie legt de bal nog meer bij individuele bedrijven.

***Conclusie: vele determinanten***

Al met al blijkt dus een veelheid aan determinanten relevant voor de vitaliteit van de Nederlandse handel. De centrale vraagstelling van dit hoofdstuk – “Bieden de Nederlandse instituties ook in de toekomst in een internationaliserende wereld voldoende waarborg voor handhaving van de Nederlandse handel als bron van welvaart?” - verdient een bredere analyse dan hier gepresenteerd. Traditionele factoren zoals relatieve kostenniveaus, met lonen en arbeidsproductiviteit als cruciale determinanten, roepen juist nu zorgen op over de Nederlandse handelspositie. Arbeidsproductiviteitsgroei hangt af van een breed scala aan instituties. Het belang van kennis en innovatie en de complementariteit tussen directe buitenlandse investeringen en handel, richten de aandacht op het vestigingsklimaat voor innovatieve bedrijven. Deze aspecten van de Nederlandse handelspositie verbreden de relevante beleidsterreinen naar instituties op het gebied van onderwijs, training, onderzoek, innovatie, marktordening, et cetera. Investeren in vertrouwen en reputatie wordt juist steeds meer iets voor bedrijven.

**LITERATUUR**

- Cornet, M. en M. Rensman (2001) *The location of R&D in the Netherlands: trends, determinants and policy*, CPB Document 14, Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2002) *Macro-Economische Verkenning 2003*, Den Haag.
- Gelauff, G.M.M. (2002) 'Sociaal kapitaal, een onmisbaar bezit in de kennis-economie', *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie* 56: 44-60.



## 12 DE TOEKOMST VAN DE NATIONALE RECHTSSTAAT EN DE ROL VAN DE RECHTER

*C.J.M. Schuyt, J.C.I. de Pree, I. Verhoeven en P. den Hoed*

*Schuyt is raadslid van de WRR en tevens hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. De Pree, Verhoeven en Den Hoed zijn wetenschappelijk medewerker bij de WRR.*

### 12.1 INLEIDING

De belangrijkste conclusie van het WRR-rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2002b) is ongetwijfeld dát die toekomst er is, ondanks de voortschrijdende internationalisering, mits aan een aantal voorwaarden voor het goed functioneren van die rechtsstaat wordt voldaan. Bovennationaal recht is een belangrijk kader waarbinnen internationalisering zich voltrekt. De implementatie ervan, tot en met de handhaving, is zonder medewerking van nationale staten vooralsnog ondenkbaar. Dat die staten bij voorkeur rechtsstaten moeten zijn, behoeft geen betoog. Naarmate de invloed en voorbeeldfunctie van nationale rechtsstaten groter is, neemt bovendien de kans toe op de verdere ontwikkeling van een internationale rechtsorde die aan rechtsstatelijke normen voldoet. Uiteraard heeft internationalisering wel, soms ingrijpende, gevolgen voor de verhoudingen in de nationale (rechts)staat, zo constateert het rapport ook. Een van die gevolgen is dat de rol van één van de onderdelen van de trias politica, de rechter, belangrijker wordt.

Belangrijke voorwaarden voor het goed functioneren van de rechtsstaat die in het rapport worden gesteld, kunnen worden samengevat als het adequaat presteren door de overheid, die een draagvlak moet hebben in de *civil society* en bij de burgers. Om aan die voorwaarden te voldoen, is voortdurend onderhoud, en soms groot onderhoud nodig. Dit laatste is nu het geval, aldus het rapport. Een belangrijke verandering die in dat verband wordt bepleit is de invoering van nieuwe vormen van regulering, waarbij ook het werken met open normen zal toenemen. Dit laatste heeft eveneens implicaties voor de rol van de rechter, die groter zal worden.

Bij wie zich de stelling van enkele jaren geleden herinnert dat “de rechter steeds meer op de stoel van het bestuur dreigt te gaan zitten” dringt zich als vanzelf de vraag op hoe de dubbele verzwaring van zijn positie die zojuist werd aangeduid,

gewaardeerd moet worden. Dit is de vraag die in paragraaf 4 van dit hoofdstuk wordt behandeld.

Op de onmiskenbare verschuiving van invloed tussen de drie staatsmachten ten gunste van de rechterlijke macht wordt ingegaan in de paragrafen 2 en 3, die achtereenvolgens de internationale en de binnenlandse achtergronden betreffen.

## 12.2 INTERNATIONALE RECHTSORDE EN POSITIE VAN DE NATIONALE RECHTER

We beperken ons hier wat betreft de invloed van de internationale rechtsorde tot de twee meest sprekende voorbeelden, het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Europese Unie.

### ***EVRM***

De Nederlandse regering veronderstelde aanvankelijk dat de nationale rechtspraktijk volledig in overeenstemming was met het EVRM. Inmiddels heeft het Hof echter ruim dertig keer schending van het verdrag door Nederland geconstateerd. Hiernaast zijn er gevallen geweest van minnelijke schikking, zaken waarin het Comité van Ministers verdragsschending vaststelde, en is verschillende malen een buitenlandse situatie aan de kaak gesteld die zich ook in Nederland voordeed (Lawson 2000: 18).

Er zijn verschillende factoren van invloed op de manier waarop het EVRM gevolgen heeft voor de Nederlandse rechtsorde. De eerste factor is gelegen in de interpretatiemethode op Europees niveau. Het enkele feit dat het Hof de bepalingen van het verdrag dynamisch uitlegt, op grond van de gedachte dat het EVRM een levend instrument is dat naar de huidige omstandigheden moet worden gelezen, maakt dat de nationale omstandigheden steeds weer herijkt kunnen worden. Hierbij komt dan dat de waarborgen die het verdrag aan individuele klagers biedt, praktisch en effectief moeten zijn. Dit betekent onder meer dat op staten ook de positieve verplichting kan rusten om tekortschietende wetgeving aan te passen. Vanzelfsprekend kan niet elke uitspraak van het Hof bij iedereen op evenveel begrip rekenen.

Het Hof stelt zichzelf overigens wel grenzen. Weliswaar heeft het in een uitspraak uit 1995 (Loizidou-zaak, serie A vol. 310) het EVRM omschreven als een *constitutional instrument of European public order*, maar dat instrument blijkt de verdragspartijen nogal wat vrijheid te laten bij hun plicht om de rechten en vrijheden van het EVRM te verzekeren. In feite heeft het Hof de doctrine van

verschillende lidstaten, die bekendstaat als *margin of appreciation*, *marge d'appréciation* of *Ermessensspielraum*, overgenomen, zodat recht kan worden gedaan aan de diversiteit van politieke, economische, sociale, culturele en religieuze situaties in de verschillende landen (Van Dijk 2000: 598). Op deze wijze is in de artikelen 8 tot en met 11 nadere invulling gegeven aan de voorwaarden waaronder inbreuken op bepaalde vrijheden en rechten zijn toegestaan, met enige variatie, aangeduid als “die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de goede zeden (enzovoorts).” De doctrine speelt ook een rol bij de rechten van de artikelen 5, 6 en 14, bij het recht op ongestoord eigendom uit het Eerste Protocol, en bij het recht om onder bijzondere omstandigheden van het verdrag af te wijken (artikel 15).

De tweede factor die de invloed van het EVRM op onze rechtsorde bepaalt, is de manier waarop de Nederlandse rechtspraktijk met deze internationale bepalingen omgaat. Van belang is dat hier het monistische stelsel geldt. Bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, hebben deze kracht nadat zij bekend zijn gemaakt, aldus artikel 93 van de Grondwet (en vóór 1953 jurisprudentie van de Hoge Raad). Terzijde kan hierbij worden opgemerkt dat het dualisme, dat in de meeste Europese landen geldt, met zich meebrengt dat de internationale regel eerst tot nationaal recht getransformeerd moet zijn. Dit is, om misverstand te vermijden, niet zonder meer een uiting van geringere ontvankelijkheid voor internationale regels, maar houdt mede verband met de mogelijkheid in eigen land te controleren of de toepassing overal juist geschiedt. Dit kan op zijn beurt van belang zijn vanwege de staatsaansprakelijkheid voor nakoming van internationale rechtsverplichtingen (Kooijmans 2000: 74 e.v.).

Aansluitend op artikel 93 van de Grondwet bepaalt artikel 94 dat in ons land geldende wettelijke voorschriften geen toepassing vinden als deze toepassing niet met zulke internationale bepalingen of besluiten verenigbaar is. De (Nederlandse) rechter beoordeelt of dergelijke ‘rechtstreekse werking’ aanwezig is, en kan zo, in afwijking van het verbod van artikel 120 van de Grondwet, ook formele wetten toetsen. Hij voert deze toetsing bovendien ruim uit (Martens 2000a; WRR 2002b: hoofdstuk 7), althans sinds 1976, toen het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) voor het eerst een Nederlandse schending constateerde. Het ging in dat geval om een strijdigheid van elementen van het militair tuchtrecht met de artikelen 5 en 6 (Engel et al. tegen Nederland, Serie A vol. 22; Lawson en Myjer 2000: 39 e.v., met noot Th. de Roos). Zo worden uitspraken van het EHRM door hem geacht deel uit te maken van de desbetreffende verdragsbepaling (incorpor-

ratietheorie), zodat ook tegen andere landen gewezen arresten relevant zijn. Een voorbeeld is het arrest-Marckx tegen België (EHRM 13 juni 1979, Serie A vol. 31) inzake de plicht van de staat familierechtelijke betrekkingen vast te stellen, dat snel door de Hoge Raad werd gevolgd en aansluitend tot een wetswijziging van het erfrecht leidde, met terugwerkende kracht tot de dag van het EHRM-arrest. De interpretatiemethoden van het Europese Hof werken zo dus ook door.

Interessant, zij het wellicht meer voor de positie van de rechter dan voor de rechtsstatelijke verhouding tussen overheid en burger, is voorts de horizontale werking die de rechter aan bepaalde verdragsbepalingen heeft toegekend. Anders dan bij de grondwettelijke grondrechten kan deze ertoe leiden dat de formele wet buiten toepassing wordt gelaten. Basis hiervan is de meer algemene gedachte dat “in grondrechten belichaamde waarden van zo’n groot belang zijn voor de samenleving als geheel, dat velen het aanvaardbaar of zelfs wenselijk beschouwen dat zulke rechten ook, althans tot op zekere hoogte, kunnen worden ingeroepen door burgers in hun verhouding tot andere burgers, waaronder begrepen verenigingen en andere organisaties van privaatrechtelijke aard” (Hartkamp 2000: 26). De rechter is vrij terughoudend, omdat de rechten meestal niet (mede) voor particuliere verhoudingen geschreven zijn en om problemen rond botsende claims op grondrechten (bijvoorbeeld vrijheid van godsdienst en van meningsuiting) te vermijden. Hij construeert in voorkomende gevallen ‘indirecte horizontale werking’ door bescherming te laten voortvloeien uit begrippen als goede trouw, redelijkheid of (on)rechtmatigheid (Hartkamp 2000: 28). Dit doet aan het principe echter niet af.

Ten slotte is van betekenis hoe de rechter reageert als hij een strijdigheid constateert tussen een nationale wet en een verdragsbepaling. Hij kan toepassing van artikel 94 trachten te vermijden door de nationale regel verdragsconform uit te leggen. Als dit niet goed mogelijk is, moet hij de nationale bepaling buiten toepassing laten. Dit kan echter problemen oproepen als het voorschrift van internationaal recht onvoldoende duidelijk aangeeft hoe wél moet worden beslist. Soms gaat de rechter ertoe over om vrij gedetailleerde regels te formuleren ter aanvulling op de geldende wetgeving; bijvoorbeeld toen de Hoge Raad (21 maart 1986, NJ 585) langs de weg van verdragsconforme uitlegging precies aangaf wanneer, naast het in de wet genoemde geval van gehuwde ouders, sprake kon zijn van ouderlijke macht.

Soms echter is de oplossing (nog) niet duidelijk en dan blijkt dat de rechter niet altijd “op de stoel van de wetgever gaat zitten”. Hartkamp (2000: 32) noemt als voorbeeld een zaak uit 1984 in verband met de Wet op het Nederlanderschap. Deze wet bepaalde dat een buitenlandse vrouw die met een Nederlandse man trouwde, de Nederlandse nationaliteit kon kiezen, maar kende deze optie niet toe

aan de buitenlandse man die een Nederlandse vrouw huwde. De Hoge Raad liet de vraag buiten beschouwing of dit de beweerde strijd opleverde met het gelijkheidsbeginsel van artikel 26 van het VN-Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (een van de grondrechtbepalingen met vastgestelde rechtstreekse werking buiten het EVRM), omdat hij die eventuele strijd niet kon oplossen. Toen zich verschillende mogelijkheden voordeden om het conflict op te lossen, moest de keuze aan de wetgever worden overgelaten. Volgens de Hoge Raad moest “op dit punt een keuze worden gemaakt die, mede in aanmerking genomen de aard van de daarbij betrokken belangen, niet binnen de rechtsvormende taak van de rechter valt” (Hoge Raad 12 oktober 1984, NJ 1985, 230).

Dit voorbeeld van terughoudendheid is uit te breiden met meer gevallen. Belangrijk is dat ook de wetgever vaak met weinig reserve aan de doorwerking van het EVRM meewerkt. Men bedenke hierbij dat de grondwettelijke bepalingen over terugwerkende kracht en voorrang zich tot elk van de onderdelen van de trias richten. Er zijn hiervan voorbeelden te vinden in aanpassingen van het Burgerlijk Wetboek, de Tijdelijke Wet Kroongeschillen en de Wet Getuigenbescherming. Ook het bestuur volgt gewoonlijk vrij vlot de jurisprudentie, bijvoorbeeld door richtlijnen inzake de toepassing van de Krankzinnigenwet (naar aanleiding van het Winterwerp-arrest), inzake inverzekeringstelling (naar aanleiding van het Brogan-arrest) of inzake termijnen van vervolging. Voor een uitvoeriger overzicht kan worden verwezen naar Klerk en Janse de Jonge (1997).

Over de gevolgen van het EVRM voor de Nederlandse rechtsstaat kan het volgende worden geconcludeerd. Na de aanvankelijke verwachting dat Nederland volledig aan de eisen van het verdrag voldeed, is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw als gevolg van een meer dynamische ontwikkeling van de jurisprudentie van het Hof een ander beeld ontstaan. Deze internationale vastlegging van grondrechten heeft nu een duidelijke invloed op het Nederlandse recht. Het EVRM is daardoor voor de werking van de grondrechten in Nederland van aanzienlijke betekenis, ook omdat de rechter de Nederlandse wetten daaraan kan toetsen. Bovendien beperkt het verdrag de vrijheid van de Nederlandse wetgever, ook van de grondwetgever, om autonoom regels vast te stellen. Men moet steeds blijven binnen de grenzen die het verdrag stelt. Daarmee raakt het aan enkele grondtrekken van de Nederlandse vormgeving van de rechtsstaat, waaronder ook het verbod van de rechter om wetten te toetsen.

Tegenover deze beperking van de vrijheid om de Nederlandse rechtsstaat naar eigen inzichten vorm te geven, staat het feit dat ook de andere bij het verdrag aangesloten Europese landen op dezelfde wijze zijn gebonden. Daarmee is een aanzienlijke vooruitgang op mensenrechtengebied bevorderd, eerst in Zuid- en

later in Midden- en Oost-Europa, waardoor de betrokken landen sterk aan rechtsstatelijkheid hebben gewonnen.

Als het EVRM al ten onder zou gaan, dan is dat eerder aan zijn eigen succes (Myjer 2000), dan doordat lidstaten het verdrag wegens beperking van hun beleidsruimte zouden opzeggen.

### ***Europese Unie***

Op het eerste gezicht verandert er door de EU weinig aan de verhoudingen binnen de Nederlandse trias politica. Immers, de verplichting om het rechtstreeks werkende gemeenschapsrecht met voorrang toe te passen geldt voor alle staatsorganen, zelfs de decentrale lichamen; de beperkingen van de vrijheid van de wetgever werken door en hetzelfde geldt voor de gevolgen van opdrachten tot medewerking. Bij nader inzien blijkt de relatieve positie van de rechter echter vrij aanzienlijk te zijn versterkt. In de eerste plaats is rechtsbescherming in het algemeen belangrijk bij de integratie, die zich in sterke mate op basis van rechtsregels voltrekt. De nationale rechter speelt hierbij een centrale rol. In de tweede plaats is de positie van de rechter tegenover de wetgever versterkt door de rechtstreekse werking en de voorrang van het gemeenschapsrecht. Dit geldt niet in kwalitatieve zin, want die toetsingsbevoegdheid bestond al sinds 1953, maar wel kwantitatief, door de enorme omvang die een dergelijk gemeenschapsrecht heeft. Volledigheidshalve: van aantasting van de rechterlijke onafhankelijkheid ten opzichte van nationale staatsorganen is geen sprake.

Spiegelbeeldig aan de versterkte positie van de rechter is de positie van de wetgever enigszins verzwakt. Bovendien is de nationale wetgevingsautonomie beperkt. Daarnaast gaat het om een relatieve verzwakking van de Staten-Generaal bij de voorbereiding van de secundaire gemeenschapswetgeving en bij de effectieve controle op de regering. Via de deelname in de besluitvorming van de Raad van Ministers op Europees niveau, heeft de regering immers medebeslissingsrecht, soms de mogelijkheid om met andere landen tijdelijk 'strategische allianties' aan te gaan, en niet zelden zelfs een – potentieel – vetorecht, dat ten minste een onderhandelingsbasis kan geven.

Voor het Nederlandse parlement gaat het om besluiten van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet, waarvoor zelfs de goedkeuringseis die artikel 91 bij verdragen stelt, niet geldt. Op dit punt geldt slechts een enkele uitzondering: het intern bedongen instemmingsrecht waar het gaat om de Nederlandse inbreng bij bindende (intergouvernementele) besluiten op het terrein van de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken en ten aanzien van de EMU. De argumentatie was hier trouwens dat de geringe inbreng van het Europese Parlement gecompenseerd moest worden (Van der Pot-

Donner 2001: 611). Overigens wordt volstaan met commissieoverleg vooraf over de agenda van de Europese Raad (regeringsleiders) en de Raad van Ministers ('Europa-overleg') en over diverse 'fiches' waarin commissievoorstellen en het voorlopige regeringsstandpunt erover zijn opgenomen. Beïnvloeding van het Nederlandse standpunt is zo mogelijk, maar er is nog ruimte voor verbetering.

Ten minste even lastig is de situatie ten aanzien van de gebruikelijke (beleids)controle achteraf. Zeker bij besluiten waarvoor op Europees niveau de unanimiteits-eis niet geldt, valt de regering in beginsel immers weinig te verwijten. De regering zelf tracht uiteraard haar invloed op de Europese besluitvorming te maximaliseren. Juist bij de groeiende groep meerderheidsbesluiten is inbreng in een vroeg stadium van belang, en dit vereist een gestroomlijnde interdepartementale coördinatie. Ook hier zijn de laatste tien jaar verbeteringen doorgevoerd, onder meer door middel van interdepartementale werkgroepen ter systematische beoordeling van nieuwe commissievoorstellen (BNC) en voor Europees recht (ICER), en door de instructies voor de nationale inbreng (Coreper-instructieoverleg) bij het raadsoverleg systematisch voor te bereiden (Schout en Nomden 2000). In feite komen we hier buiten de Nederlandse 'triasverhoudingen', zij het dat extra duidelijk wordt dat het verschil in feitelijke invloed tussen de twee delen van de wetgever – regering en parlement – op internationaal niveau nog groter is dan bij zuiver binnenlandse aangelegenheden. Bovendien is door de complexiteit van inhoud en procedures de inbreng van ambtelijke specialisten bovengemiddeld.

Wat de andere kernelementen van de Nederlandse rechtsstaat betreft: het *legaliteitsbeginsel* verandert in zoverre van karakter, dat de wettelijke grondslag voor overheidsop treden niet alleen door de Nederlandse wet kan worden gegeven, maar ook in Europese regelgeving kan worden gevonden. Gezien de beperkte parlementaire rol bij de totstandkoming daarvan vermindert dit de democratische legitimatie van de wet als grondslag voor overheidsop treden.

Ook de grondwettelijke grondrechten zijn niet geheel veilig voor negatieve Europese invloeden, nu het Hof al in 1970 heeft uitgesproken dat ook inbreuk op die rechten, zoals neergelegd in nationale constituties, niet afdoet aan de rechtstreekse werking en voorrang van het gemeenschapsrecht (arrest-Internationale Handelsgesellschaft).

### 12.3 DE PRESTERENDE OVERHEID EN DE POSITIE VAN DE RECHTER

Om de veranderende positie van de rechter binnen de Nederlandse rechtsstaat te kunnen beoordelen, is het allereerst noodzakelijk om een analyse te geven van een

aantal belangrijke ontwikkelingen in de nationale rechtsstaat, zoals die zich momenteel voltrekken of die we in de nabije toekomst voorzien.

### ***Ontwikkelingen in de nationale rechtsstaat***

Een belangrijke component in het goed functioneren van de Nederlandse rechtsstaat is een effectieve en goed presterende overheid. Er is echter sprake van een spanning tussen de verwachte prestaties van de overheid en de mate waarin de overheid is gebonden aan de beperkingen die de rechtsstaat oplegt aan de macht van de overheid. Deze spanning uit zich vooral in de hoge eisen die in een rechtsstaat aan het openbaar bestuur worden gesteld. Probleem is namelijk dat deze eisen vaak een tegenstrijdig karakter hebben.

Burgers verwachten dat de overheid vele prestaties levert. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de staatstaken geleidelijk steeds verder uitgebreid. De overheid werd, in het kader van de verzorgingsstaat, vooral een presterende overheid. Ze wilde effectief aan de vele belangen van burgers tegemoetkomen. In dezelfde periode werd, in het kader van de rechtsstaat, de rechtsbescherming tegen de overheid sterk uitgebreid. Met andere woorden: enerzijds heeft de overheid veel hooi op de vork genomen en verwachtingen gewekt voor het leveren van prestaties op veel gebieden, anderzijds is de overheid daarbij aan allerlei beperkingen onderhevig. De spanning tussen deze twee verwachtingspatronen is voor het openbaar bestuur altijd al aanwezig geweest, maar krijgt onder de nieuwe omstandigheden een pregnantere betekenis. De presterende overheid wordt tegenwoordig beoordeeld op effectiviteit, efficiency, flexibiliteit, snelheid van handelen, klantvriendelijkheid en afwezigheid van bureaucratische rompslomp, net zoals burgers dit als klant van grote particuliere bedrijven gewend zijn. Het klassieke patroon van hiërarchische overheidssturing van strikte en nauwkeurige wettelijke regels, onder leiding van een politiek verantwoordelijk bewindspersoon, komt steeds minder overeen met de huidige, moderne eisen en met de bestuurspraktijk.

In de praktijk zoekt het openbaar bestuur uitwegen om aan deze dubbele eis te voldoen. De praktische onmogelijkheid om aan alle regels van de klassieke overheidssturing te blijven voldoen en alle regels volledig te controleren, heeft geleid tot verschillende vormen van gedogen. De bestuurlijke rechtshandhaving liet tekorten zien, die bijvoorbeeld verhevigd aan de oppervlakte kwamen bij de rampen in Enschede en Volendam. Een reactie op deze rampen was om de controle op de uitvoering van regels te verscherpen. Een andere reactie was om elke vorm van gedogen te verbieden. Hoewel dit begrijpelijk is, is dit niet de juiste lering die kan worden getrokken uit de geconstateerde tekorten in bestuurlijke rechtshandhaving. De moderne eisen die aan het openbaar bestuur worden gesteld, vragen veeleer om een aangepaste manier van besturen en reguleren in



combinatie met vormen van zelfregulering en zelfhandhaving, en geïmplementeerd met toezicht en rechterlijke toetsing. Kan de overheid niet beter worden omgevormd tot een lerende overheid, een beter presterende overheid die toch de rechtsstatelijke garanties eerbiedigt?

### ***Presteren***

De praktijk van het openbaar bestuur heeft zich al enigszins ontwikkeld in een richting waar resultaatgerichtheid de voorrang krijgt boven een starre regelgerichtheid, bijvoorbeeld bij de herstructurering van probleembuurten. Er wordt al meer gelet op maatwerk, waarbij burgers op individuele wijze zo goed mogelijk worden geholpen. Het spreekt vanzelf dat men hierbij vaak botst met de klassieke regelingen gebaseerd op de beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid (Hes 2001; Hertogh 2002). Als men zoveel mogelijk ‘recht’ wil doen aan de zeer gedifferentieerde belangen en verlangens van burgers, dan kunnen de principes van de klassieke rechtsstaat in het gedrang komen. Onderhandelend of horizontaal bestuur zal anders omgaan – en anders móeten omgaan – met burgers dan een hiërarchisch ingesteld bestuur. De vele vormen van onderhandelend bestuur en de verschillende vormen van gedogend bestuur hebben de bestuursrechtelijke verhoudingen tussen burgers en bestuur complex en onoverzichtelijk gemaakt.

Er is op diverse terreinen zowel te veel als juist te weinig geregeld. Er wordt gevraagd om oude regels af te schaffen en tegelijk om nieuwe regels te scheppen. Er wordt om beter en effectiever overheidsoptreden gevraagd en tegelijk om minder overheidsbemoeienis. Voor een goed presterende overheid wordt een sanering van overtollige bestuursregels en van ondoelmatige rechtsbescherming dringend nodig geacht. Het gaat hierbij ook om een actualisering van rechtswaarborgen. Maar bij het verminderen van belemmerende regels dienen de waarborgen van de rechtsstaat niet uit het oog verloren te worden. Deze waarborgen zijn immers nodig om de willekeur in het overheidsoptreden te beperken.

### ***Leren***

Het inzicht dat een goed presterende overheid niet meer alleen op de klassiek-hiërarchische wijze, via gedetailleerde regelgeving, kan sturen, wordt door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen versterkt. De komst van de kennissamenleving vraagt om een ander overheidsoptreden en leidt tot een andere rol van de overheid. De overheid zal niet zozeer volledig moeten terugtreden, maar zal, op heel specifieke momenten en op een eigen wijze, juist krachtig moeten optreden.

In het WRR-rapport *Van oude en nieuwe kennis* (2002a) is aangegeven dat de centrale sturing door regels in een kennissamenleving op problemen stuit. De

ontwikkelingen in de samenleving gaan zo snel, en de kennis die nodig is om te bepalen wat er moet gebeuren is op zoveel verschillende plaatsen aanwezig, dat bestuurders veel minder dan vroeger vanuit een centraal punt kunnen bepalen hoe er moet worden gehandeld om een bepaald belang te dienen. Dit verandert de verhouding tussen de overheid en degenen die aan haar regels onderworpen zijn. Regelgeving in het belang van bijvoorbeeld het onderwijs, het milieu of de gezondheidszorg, legt niet meer nauwkeurig het gewenste gedrag van de betrokken instellingen of bedrijven vast. Er moet juist een zekere ruimte worden gegeven om de daar aanwezige kennis optimaal te gebruiken ten dienste van het betrokken belang. Variatie van toepassing is vaak nodig, ook om van nieuwe ontwikkelingen te profiteren.

In de milieusector wordt bijvoorbeeld meer met doelvoorschriften gewerkt, met als gevolg dat bedrijven een zekere vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe resultaten bereikt kunnen worden, hetgeen vernieuwingen kan stimuleren. Het tegenovergestelde gebeurde na de rampen in Enschede en Volendam. De nadruk is toen gelegd op de noodzaak van strakke regelgeving en scherpe controle op veiligheidsvoorschriften. Het nadeel daarvan is dat de betrokken bedrijven minder worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor het betrokken belang. De kennis die nodig is voor het dienen van het betrokken belang is vaak in hogere mate aanwezig bij de instellingen die onderworpen zijn aan de regels dan bij de overheid. In deze gevallen zal de overheid via een open normstelling de medewerking van de desbetreffende bedrijven dienen te krijgen, hetgeen neerkomt op een minder strikte toepassing van het legaliteitsbeginsel, zoals dat al in het milieurecht is ontstaan. Zo ontstaat er een nieuw evenwicht tussen wat de overheid zelf nog vermag en wat de overheid van burgers en bedrijven mag verwachten.

### ***Beter reguleren***

Het klassieke, hiërarchisch geordende overheidsbestuur werkt met uitvoerige en gedetailleerd omschreven uitvoeringsregels. Het moderne bestuur (zowel het overheidsbestuur als het particuliere bestuur) eist veelal flexibiliteit, slagvaardigheid en een ruimere marge van vrij optreden om op alle nieuwe en snel wisselende vragen en omstandigheden te kunnen reageren. Om te reageren op de vele variaties en verschillen in de praktijk worden minder uitvoeringsvoorschriften en -regels wenselijk geacht.

Maar dit betekent niet dat er voor modern bestuur geen wettelijke grondslag of geen wettelijk kader meer nodig of wenselijk is. Het tegendeel is waar: de verankering van de grondslag van het overheidshandelen en van de belangrijke beginselen die daarbij tot uitgangspunt moeten dienen, blijven nodig om de

rechtsstatelijke waarborgen tot hun recht te laten komen. Maar de gedachte dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid het beste gediend zijn door alles in wettelijke regels zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen, is niet meer functioneel. Die gedachte berust op twee niet meer houdbare veronderstellingen, namelijk dat de overheid in een kennissamenleving nog in staat is met van tevoren opgestelde strakke regels een goede sturing te bereiken, en dat de verantwoordelijkheid van de burgers of van particuliere organisaties zich kan beperken tot het opvolgen van wat de overheid in regels heeft neergelegd.

De wetgeving zal zich daarom veelal moeten beperken tot het fundament en het algemene normatieve kader, waarbij bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijk worden vastgelegd. Hiermee wordt aan het staatsrechtelijke legaliteitsbeginsel ook een andere inhoud gegeven. Heldere wetten die de bevoegdheden goed afbakenen, maken modern bestuur en goed management juist mogelijk. De rol van de overheid wordt hierbij ook duidelijker. Het gaat niet zozeer om een terugtrekkende overheid per se, maar om een overheid die terugtreedt om ruimte te geven aan goed burgerschap en goed management. Daarbij neemt de overheid op bepaalde centrale punten wel degelijk haar eigen verantwoordelijkheid en zet zij die helder uiteen. Bijvoorbeeld, op het terrein van toezicht op het naleven van veiligheidsvoorschriften of van kwaliteitsmaatstaven van dienstverlening wordt niet meer van de overheid verlangd om altijd en overal dit toezicht *zelf* uit te voeren. Wel dient de overheid erop toe te zien dat dit toezicht op de naleving van veiligheid en kwaliteit door de betrokken organisaties of brancheorganisaties is geregeld.

De overheid stelt dus regels in hoofdlijnen op en laat de uitvoering, met de nodige beleidsruimte, aan de organisaties zelf over. Het gaat om een combinatie van heldere wetgeving en veel zelfregulering bij de uitvoering. Dit kan een passend model zijn voor de nieuwe rol van de overheid: een (her)optredende overheid, die minder regelt in alle uitvoeringen, maar beter en krachtiger de verantwoordelijkheden én de verantwoording regelt.

Bij deze manier van reguleren formuleert de wetgever duidelijk de hoofdlijnen van beleid en definieert hij de prestaties van uitvoerende instanties (waaronder ook particuliere instanties kunnen vallen). De uitvoerende instanties verkrijgen meer vrijheid in de manier waarop zij de afgesproken prestaties bereiken. Zelfregulering en zelfhandhaving zijn hiertoe goede complementaire vormen van regelgeving. Er ontbreken in de huidige situatie nog te vaak *incentives* om tot zelfregulering over te gaan. De overheid kan op haar beurt zelf het toezicht op de naleving van zelfregulering en zelfhandhaving uitoefenen. Dit is meta-toezicht:

erop toezien dat de uitvoerende en particuliere instanties toezien op de naleving van wetten, afspraken en prestatiecontracten.

Het spreekt vanzelf dat deze vorm van regulering consequenties heeft voor de rechtsbescherming. Door de grotere betrokkenheid van burgers zelf, via onderhandelend bestuur of via zelfregulering, is de kans op eenzijdige machtsuitoefening in principe kleiner dan bij een autonoom beslissende en regels opleggende overheid. Toch geeft meer participatie in de regelgeving geen volledige garantie dat er geen willekeur plaatsvindt. Vandaar dat de rechtsbescherming geactualiseerd dient te worden in het licht van de nieuwe - en al ontstane - bestuurs- en reguleringspraktijken.

Een toetsing door de onafhankelijke rechter zal, bij een frequent gebruik van open normen in wet- en regelgeving op hoofdlijnen, het noodzakelijke sluitstuk van nieuwe reguleringsvormen blijven. Soms blijkt nu dat de rechtsbescherming tegen ingrijpende beslissingen van nieuw in het leven geroepen uitvoeringsinstanties, bijvoorbeeld certificatiecommissies in de sfeer van het (hoger) onderwijs, geheel ontbreekt. Naast de sanering van regelgeving is de actualisering van rechtsstatelijke rechtsbescherming hier op haar plaats.

Waar de overheid de vrijheid van burgers beperkt en indringend invloed uitoefent op hun lichamelijke en geestelijke integriteit – zoals dat gebeurt bij vrijheidsontneming in het strafrecht of bij de intrekking van voor burgers essentiële vergunningen op talloze gebieden – zal de klassieke rechtsbescherming volop van kracht dienen te blijven. Hier kan het klassieke principe blijven gelden dat de rechtsbescherming des te sterker verzekerd dient te zijn naarmate de overheid dieper ingrijpt in het leven en de vrijheid van haar burgers.

Ten slotte: op nationaal niveau is de invloed van de rechters vergroot, doordat het op talrijke gebieden steeds moeilijker is geworden maatschappelijke situaties te reguleren via gedetailleerde wetten. Aanvullende rechtspraak heeft een eigen bijdrage geleverd aan de rechtsvorming en rechtsontwikkeling, met name via de toepassing van beginselen van redelijkheid en billijkheid en van andere, in de wet vastgelegde, open normen. Indien in formele wetten eveneens meer gebruik zal worden gemaakt van open normen, dan zal deze tendens zich versterken. De rechter zal dan tevens een meer centrale plaats krijgen als laatste toetssteen van open normen in de betrekkingen tussen overheid en burger en tussen burgers onderling, die in de schaduw van de overheid publieke taken vervullen.

## 12.4 CONCLUSIES

Het rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (WRR 2002b) heeft onder meer als conclusie dat het openbaar bestuur, vooral in zijn rol als presterende overheid, aan effectiviteit en efficiëntie kan en moet winnen. De grotere vrijheid die daarvoor nodig is, zal meer diversiteit, flexibiliteit en slagvaardigheid opleveren. Dit hoeft niet zonder meer ten koste te gaan van klassieke rechtsstatelijke beginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Deze beginselen krijgen een, aan de veranderende omstandigheden, aangepaste interpretatie, waarbij een uiteindelijke toetsing door de rechter onontbeerlijk blijft. Anders dan de Werkgroep-Van Kemenade (1997) komt het rapport tot de conclusie dat het voornaamste probleem van de verhouding in de trias niet wordt veroorzaakt doordat “de rechter op de stoel van het bestuur is gaan zitten”. De te geringe slagvaardigheid van het openbaar bestuur is niet primair aan de rechter te verwijten, maar aan eigen ondoelmatige bestuursregels. Indien door een sanering in de zin van een weloverwogen beperking van die regels de vrijheid van het bestuur toeneemt, zal deze nieuw verkregen vrijheid juist niet zonder een laatste toets van een onafhankelijke rechter kunnen worden uitgeoefend.

De macht van de rechter wordt zowel overschat als gevreesd. Overschat omdat ten eerste de rechter als staatsmacht de minst gevaarlijke is: de rechter kan zelf geen zaken aanbrengen, heeft niet de bevoegdheden om zelf uitvoering te geven aan zijn eigen vonnissen, en kan slechts uitspraken doen in het kader van individuele gevallen. In alles is hij van anderen afhankelijk. Wetgever en uitvoerend bestuur kunnen en mogen veel meer. Bovendien houdt de rechter in de overgrote meerderheid van de gevallen zich keurig aan de wet. De meeste – routinematige – gevallen roepen geen scherpe nieuwe interpretaties op waarover onenigheid zou kunnen losbarsten. Het vraagstuk van de rechtsvorming door de rechter komt slechts aan de orde in een kleine reeks principiële, vaak maatschappelijk controversiële zaken (euthanasie, stakingsrecht, vrijheid van meningsuiting).

De rechter is dus meer gebonden dan vaak wordt aangenomen. Maar op een andere manier is hij ook vrijer dan algemeen wordt gedacht. Die rechterlijke vrijheid is het gevolg van de principiële onbepaaldheid van de taal van het recht. Rechtsbegrippen, wetsbepalingen en geformuleerde grondrechten behoeven immer een nadere uitleg; dit gebeurt door de rechter in individuele gevallen. De semantische onbepaaldheid van ogenschijnlijk duidelijke begrippen geven aan de rechter een principiële interpretatieruimte, waardoor de uitleg van wetten nooit een automatisme wordt. Daarnaast zijn er vele vage begrippen (zoals redelijkheid en billijkheid) en open normen, die de noodzaak van een eigen interpretatie in individuele gevallen versterken. De context van het geval kan slechts aangeven

wanneer een partij naar de maatstaf van het recht 'redelijk' of 'onrechtmatig' of 'opzettelijk' heeft gehandeld. Vervolgens wordt de vrije ruimte van de rechter nog vergroot doordat hij soms moet rechtspreken in niet in de wet voorziene kwesties, zelfs als die niet controversieel van aard zijn. De wetgever kan eenvoudig niet alles voorzien. En, ten slotte, bestaat er een categorie gevallen waarin de wetgever niet in staat blijkt om algemene regelingen te maken, bijvoorbeeld omdat politieke partijen er te tegenstrijdige meningen op nahouden en coalitievorming een parlementaire meerderheid in die kwesties tegenhoudt (zoals lange tijd inzake euthanasie). De rechter treedt dan op als 'wetgever-plaatsvervanger'. De wetgever kan, indien hij dat wenst, daarna altijd weer tot wetswijziging of eigen regeling overgaan.

'Nog niet geregelde kwesties' lijken veel op maatschappelijk-politieke kwesties, maar verschillen daarvan wel. In nog niet geregelde kwesties moet de rechter in afzonderlijke gevallen rechtspreken. Hij doet dat, voorzichtig aftastend, op zoek naar wat maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht. In politiek-maatschappelijke kwesties, zoals bij het verbod tot staken of het verbod tot bepaalde cultureel gevoelige uitlatingen, treedt de rechter op in een gebied dat in feite aan de politiek toekomt. Ook in deze gevallen kán de rechter optreden, zij het dat hij tot nog toe een grote terughoudendheid heeft betracht (Koopmans 1993; Rood 1993; Martens 2000).

In een zorgvuldig betoog beschrijft de oud-president van de Hoge Raad, Martens, de bij de hoogste rechter ontwikkelde opvatting dat "in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen de rechter bij zulk ingrijpen in een wettelijke regeling een terughoudende opstelling past" (2000: 750). Met de uitdrukking "in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen" geeft de hoogste rechter te kennen dat de goede verhoudingen binnen de trias hem veel waard zijn (ibid.: 751). Met andere woorden, de rechter kent zijn plaats in de trias, neemt in politiek-maatschappelijke kwesties, waar het primaat van de politiek zou moeten heersen, een terughoudende opstelling in, maar is zich welbewust vrijer gaan opstellen bij de rechtsvorming op basis van de noodzaak om aan vage en open normen een consistente uitleg te geven. Want zelfs in gevallen waarin de rechter aan rechtsvorming doet, zoals bij de beoordeling van euthanasie, is dit gebeurd in nauwe aansluiting op wat wet en recht toelieten. De rechtsvormende taak van de rechter mag niet worden verward of geïdentificeerd met volkomen vrije, tegen wet en regel indruisende uitleg. De rechter blijft, met enige vrije interpretatieruimte, aan wet en recht gebonden.

### ***De democratische legitimatie van de rechter***

In de discussie over de rechtsvormende taak van de rechter wordt er vaak op gewezen dat de rechter, anders dan de wetgever, niet door het volk is gekozen en derhalve niet democratisch gelegitimeerd zou zijn. Dit zou een argument zijn om de rechtsvorming door de rechter en zijn centraler geworden rol weer terug te dringen. Dit argument van de ontbrekende legitimatie werd daarom ook gebezigd in het genoemde rapport van de Werkgroep-Van Kemenade (1997).

Geholpen door de metafoor van “stoelen waarop men niet mag gaan zitten”, wordt hier echter een tegenstelling gesuggereerd die niet aanwezig is in een moderne opvatting van de rechtsstaat. Al in 1987 heeft Brenninkmeijer erop gewezen dat de democratische legitimering niet mag worden verengd tot ‘verkiezingen’. Hij schreef: “De toenemende invloed van de rechter op de rechtsvorming vormt een verschijnsel dat door menigeen met gemengde gevoelens wordt benaderd, omdat deze invloed niet past in het traditionele beeld van onze democratie. Het kernpunt is echter dat niet de democratische besluitvorming de enige grondslag vormt voor de stabiliteit van onze samenleving, doch dat ook de oriëntatie van de rechter op het geldende normen- en waardenpatroon bij zijn rechtsvormende taak een bijdrage levert. De legitimatie van de rechtsvorming in onze rechtsorde vloeit voort uit de werking van de democratische rechtsstaat, waarin zowel rechterlijke besluitvorming als democratische besluitvorming een belangrijke plaats innemen” (Brenninkmeijer 1987: 68).

Martens zegt het in zijn al aangehaalde artikel bij zijn afscheid als president van de Hoge Raad niet minder onomwonden: “Zeker, de legitimatie van de rechter ligt niet daarin dat hij is verkozen. Maar grondslag van ons staatsbestel is niet enkel de representatieve democratie, doch ook en vooral de *rule of law*: Nederland is een rechtsstaat. De rechtsstaat is onbestaanbaar zonder de rechtsprekende macht, die is geroepen tot ‘overeenkomstig de wet’ rechtspreken en daarmee tevens tot rechtsvorming. De legitimatie van de rechtsprekende macht is dus anders van aard, maar daarom niet minder dan die van beide andere machten van de *trias politica*” (Martens 2000: 751). De legitimatie van de rechter wordt bovendien nog versterkt door rechtsstatelijke regels over openbaarheid van rechtspraak en over de motivering van vonnissen en arresten, waarbij consistentie van jurisprudentie van groot belang is. De oriëntatie op het geldende normenpatroon wordt daarmee zichtbaar en controleerbaar.

De conclusie ten aanzien van de democratische legitimatie van de rechter is hiermee gegeven: de rechtsstaat erkent juist bepaalde rechtsvormende taken van de rechter, waarbij de gebondenheid van de rechter aan wet en recht voldoende tegenwicht biedt aan diens onafzetbaarheid en onafhankelijkheid.

## LITERATUUR

- Brenninkmeijer, A.F.M. (1987) 'De plaats van de rechter in onze constitutionele orde', blz. 51-70 in: *De rechter als dicatator?* RAIO-Congresbundel, Lochem: Van den Brink & Co.
- Dijk, P. van (2000) 'Voorwaarts over de drempel', blz. 595-609 in: R.A. Lawson en E. Myjer (red.), *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Hartkamp, A.S. (2000) 'De Nederlandse rechter en het EVRM', blz. 23-35 in: R.A. Lawson en E. Myjer (red.) *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Hertogh, M. (2002) *De levende rechtsstaat*, Utrecht: Lemma.
- Hes, J. (2001) *Recht doen aan de buurt*, Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
- Klerk, Y. en E. Janse de Jonge (1997) 'The Netherlands', blz. 127-137 in: *European Civil Liberties and the European Convention on Human Rights*, Den Haag.
- Kooijmans, P.H. (2000) *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer, 8<sup>e</sup> druk.
- Koopmans, T. (1993) 'Het leerstuk van de political question' in: M.G. Rood (red.) *Rechters en politiek, nationale en internationale beschouwingen*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Lawson, R.A. (2000) '50 jaar EVRM in vogelvlucht', blz. 3-21 in: R.A. Lawson en E. Myjer (red.) *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Lawson R.A. en E. Myjer, red. (2000) *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Martens, S.K. (2000) 'De grenzen van de rechtsvormende taak van de rechter', *Nederlands Juristenblad* 75: 747-758.
- Myjer, B.E.P. (2000) *Bij een vijftigste verjaardag; aantekeningen over het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de Nederlandse strafrechtspleging*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Rood, M.G., red. (1993) *Rechters en politiek, nationale en internationale beschouwingen*, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Schout, J.A. en Nomden, K. (2000) 'De Europeanisering van het Nederlands openbaar bestuur', *Bestuurswetenschappen* 54: 336-354.
- 'Van der Pot-Donner 2001': Prakke, L., J.L. de Reede en G.J.M. van Wissen (bew.) (2001) *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* door C.W. van der Pot, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle: Tjeenk Willink, 14<sup>e</sup> druk.
- Werkgroep inzake terugtreding van de juridisering in het openbaar bestuur (Werkgroep-Van Kemenade) (1997) *Bestuur in geding*, Haarlem: Provincie Noord-Holland.



Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002a) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002b) *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Rapporten aan de Regering nr. 63, Den Haag: Sdu Uitgevers.



## DE TOEKOMST VAN DE NATIONALE RECHTSSTAAT EN DE ROL VAN DE RECHTER

*Commentaar door L.A. Geelhoed*

*Geelhoed is advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.*

Het opstel over de toekomst van de nationale rechtsstaat heeft als centrale stelling dat de rol van de nationale rechter belangrijker wordt. Dat zou een gevolg zijn van de internationalisering. Dat zou ook een gevolg kunnen worden van de door de WRR bepleite 'presterende overheid' die 'horizontaler' zou moeten gaan besturen. Ik deel die stelling van meer *gouvernement des juges* niet. De internationalisering maakt de rol van de rechter wel delicateser en moeilijker, maar ten opzichte van wetgever en bestuur niet per se belangrijker. Voor zover die grotere rol zou moeten voortvloeien uit de premisse van een meer presterende overheid die horizontaler bestuurt, is die premisse als feitelijkheid onjuist en als doelstelling ongewenst. De voor de rechter daaruit voortvloeiende rol is misschien groter, maar vooral riskanter.

### ***Het EVRM en de nationale rechter***

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oefent zijn belangrijke taak uit in een betrekkelijk isolement. Anders dan de nationale rechter maakt het Hof geen deel uit van een constitutionele triasverhouding, waarbinnen de interactie tussen wetgever, executieve en bestuur plaatsvindt. Dit maakt dat het Hof bij zijn dynamische interpretatie van het EVRM (het Europese verdrag over de rechten van de mens) zekere risico's kan lopen, doordat in de omgeving waar het opereert de aan een nationale constitutie eigen *checks and balances* ontbreken. Deze risico's zijn des te groter doordat, door de zogenaamde incorporatietheorie, zijn uitspraken doorwerken in de onderling heterogene rechtsordes van de staten-verdragspartijen. Zo kan de jurisprudentie van het Hof in de nationale rechtssfeer onbedoelde neveneffecten krijgen, doordat bij een mechanische toepassing ervan het binnen die rechtsorde bestaande machterevenwicht wordt verstoord. De rechtsstatelijke legitimatie kan dan op gespannen voet komen te staan met de parlementair-democratische legitimatie. Om dit te voorkomen, dient de relatie tussen de partiële, bovengeschatte, rechtsorde van het EVRM en de nationale rechtsorde een discursieve relatie te zijn, waarin de nationale rechter van geval tot geval zal moeten afwegen of hij het Straatsburgse Hof volgt en hoe hij dat doet. Zo'n afweging kan ertoe leiden dat uiteindelijk een terugkoppeling naar Straatsburg plaatsvindt, waar het Hof zich dan zal moeten buigen over de consequenties van zijn jurisprudentie in de specifieke waarborgencontext van

desbetreffende nationale rechtsorde. De even lastige als delicate rol die de nationale rechter hier te vervullen heeft, kan helpen voorkomen dat het in een institutioneel isolement opererende Straatsburgse Hof zich ook in zijn dynamische interpretatie van het EVRM isoleert. Bij dat laatste is een effectieve grondrechtenbescherming uiteindelijk niet gebaat.

### ***De EU en de nationale rechter***

Kenmerkend voor het communautaire institutionele bestel is dat de lidstaten een (omvangrijk) deel van hun soevereine competenties aan de EU hebben geattribueerd. Deze verticale competentieverschuiving raakt vooral het domein van de wetgever. Voor de nationale rechter brengt deze verschuiving mee dat hij functioneel wordt ingeschakeld bij de toepassing en handhaving van het gemeenschapsrecht. Ten opzichte van de *nationale* wetgever wordt zo zijn rol optisch mogelijk groter, maar de vergelijking daarmee gaat mank. De vraag of de rol van de rechter ten opzichte van de legislatieve groter of kleiner wordt, kan alleen maar worden beantwoord aan de hand van zijn rol ten opzichte van de communautaire en nationale wetgever *gezamenlijk*. Het antwoord is mede afhankelijk van de ruimte die het primaire en secundaire gemeenschapsrecht aan de rechterlijke interpretatie laten. Een vergelijking van de communautaire wetgeving met de nationale wetgeving waarvoor deze in de plaats is getreden, zou waarschijnlijk leren dat het gemeenschapsrecht een frequentere tussenkomst van de rechter vergt, maar minder vrijheid laat voor zuiver rechterlijke rechtsvinding. De sterk positivistisch-legalistische tradities van het Franse en Britse publiekrecht werken hier door. Voor de *nationale* rechter komt daarbij nog dat hij in zijn interpretatie van het gemeenschapsrecht volstrekt gebonden is aan de uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan dat recht geeft. De stelling dat de EU een grotere rol voor de nationale rechter met zich zou meebrengen, vraagt derhalve om een nader bewijs. Het gegeven dat de nationale rechter optredend in het kader van de communautaire rechtsorde, regelmatig het handelen van de nationale legislatieve en executieve aan het gemeenschapsrecht zal moeten toetsen, maakt zijn rol in de context van de nationale rechtsorde ontegenzeggelijk moeilijker en delicaat. De zekerheid dat hij stevig ingebed in de communautaire rechtsorde te werk kan gaan, kan hem daarbij tot steun zijn.

### ***Een meer 'presterende' overheid en meer horizontaal bestuur?***

De term 'presterende' overheid is wat dubbelzinnig. Als daarmee wordt bedoeld een overheid die zijn taken en verantwoordelijkheden (beter) waarneemt kan niemand zich daaraan een buil vallen. Als men daarmee echter bedoelt dat de overheid zich meer tegemoetkomend tegenover de burger zou moeten opstellen, in overleg c.q. onderhandelingen met normadressanten, is daarbij een forse reserve gepast.

Een overheid die de bescherming van bepaalde kwetsbare belangen aan zich trekt, maakt die belangen tot publieke belangen. Voor de bescherming daarvan draagt zij een publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. De normen die strekken tot bescherming van de betrokken belangen - veiligheid, volksgezondheid, voedselkwaliteit, fysieke omgeving, openbare ruimte, effectieve mededinging, etc. - definiëren ook de publieke taken en verantwoordelijkheden bij de toepassing, uitvoering en handhaving daarvan. De inhoud en vorm van de normen kan en zal variëren al naar gelang van de aard van de te beschermen belangen en de maatschappelijke context waarin zij tot gelding moeten komen en, zo nodig, tot gelding moeten worden gebracht. Het is goed mogelijk dat een effectieve implementatie niet zonder voorafgaand overleg met de geadresseerden van het betrokken voorschrift kan plaatsvinden. 'Open' doelvoorschriften kunnen effectiever en doelmatiger blijken dan uitputtende en gedetailleerde middelvoorschriften. Dat zijn kwesties van wetgevingstechniek, die al in de jaren tachtig bij de eerste dereguleringsgolf aan de orde zijn gesteld en die zowel voor de Europese als de nationale wetgever gemeengoed zijn geworden. Het is echter riskant en principieel onjuist daaraan de conclusie te verbinden dat het bestuur zich horizontaler tegenover de burger zou moeten opstellen. Het begrip 'horizontalisering' is weinig meer dan een bestuurskundige metafoor, waarmee weinig wordt verklaard en veel bemanteld, ook de uitwassen van een accommoderende en pacterende polderlandse bestuursstijl. Daarin vindt weliswaar veel overleg plaats, wordt veel 'goedgevonden' en komen weinig conflicten voor. Of daarmee de te beschermen belangen als rechtsbelangen altijd gediend zijn, is de vraag. Hoe komt het dat in de Randstad de artikel 19 WRO-procedure, ter verkrijging van een vrijstelling van de bepalingen van een bestemmingsplan, zo populair is? Hoe wordt verklaard dat Nederland veel, heel veel overleg ten spijt, er maar niet in slaagt de Europese nitraatrichtlijn naar behoren in te voeren? Hoe denkt men zich de uitvoering van de Mededingingswet in horizontaal bestuur?

Publiekrecht, dat aan burgers en bedrijven restricties oplegt, gaat onvermijdelijk ten koste van individuele private belangen. De uitvoering en handhaving ervan impliceert de toevoeging van 'leed': er mag in het buitengebied niet worden gebouwd; een beschermd stadsgezicht mag niet worden bedorven door de vestiging van een fastfoodrestaurant; en de decibellen van een disco moeten echt worden geteld. Het bestuur dat de naleving van die normen afdwingt vervult zijn publieke taak. Het is daarvoor verantwoordelijk en aansprakelijk. Zou het anders zijn, dan heeft de publieke wetgever tevergeefs de bescherming van kwetsbare belangen aan zich getrokken. Heel scherp gesteld: een wetgever die normeert, maar een innerlijk voorbehoud maakt bij de uitvoering en handhaving ervan, omdat het bestuur overbelast zou zijn of moet kunnen overleggen, brengt de

rechter in een onmogelijk parket. Uiteindelijk moet hij de grenzen, waarbinnen het bestuur horizontaal kan pacteren, bewaken. Indien de rechter dan in zijn rechtsvinding de afspraken die het uitvoerend bestuur met de belanghebbende partijen heeft gemaakt, onrechtmatig moet bevinden, worden verwijten snel gevonden en gemaakt.

In de verhouding tussen legislatieve, executieve en rechterlijke macht, kan men de normmarkerende taak die het bestuur in uitoefening van zijn publiek gezag heeft, niet eenzijdig naar de rechter verleggen. Naar mijn overtuiging zou de rechter voor de eer van een dergelijk hem opgedrongen *gouvernement des juges* moeten bedanken.

## DE TOEKOMST VAN DE NATIONALE RECHTSSTAAT EN DE ROL VAN DE RECHTER

*Commentaar door E.M.H. Hirsch Ballin*

*Hirsch Ballin is hoogleraar internationaal recht aan de Universiteit van Tilburg en lid van de Raad van State.*

Het allereerste rapport dat de (toen nog Voorlopige) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uitbracht – bijna negenentwintig jaar geleden, op 16 januari 1974 – betrof de Europese Unie. De aanleiding daartoe was de EG-topconferentie in 1972, waar volgens het toen geformuleerde doel 'de Staatshoofden en Regeringsleiders zich tot hoofddoel hebben gesteld vóór het einde van dit decennium en met volledige eerbiediging van de reeds gesloten verdragen, het geheel van de betrekkingen tussen de lidstaten om te zetten in een Europese Unie'. Het tijdschema is met meer dan een decennium overschreden, maar de doelstelling is met het op 7 februari 1992 in Maastricht gesloten Verdrag betreffende de Europese Unie wel gerealiseerd. Destijds bepleitte de WRR de alternatieven betreffende de Europese Unie te toetsen aan de doelstellingen en belangen van de Nederlandse samenleving, hetgeen de Raad kwam te staan op het verwijt van VerLoren van Themaat van een neerlandocentrische probleemstelling (VerLoren van Themaat 1974: 172). Volgens de WRR zou onder meer aandacht moeten worden besteed aan 'de rechten van de Europeaan als burger van deze gemeenschap' (WRR 1974: 12). Noch de rol van de rechter, noch de wenselijkheid van een codificatie van de grondrechten in het verband van de EU werd door de WRR destijds expliciet genoemd, maar daar ging (en gaat) het wel om. Die twee staan nauw met elkaar in verband, zoals blijkt uit de spilfunctie van het grondrecht op behoorlijke rechtspraak in het systeem van het EVRM, het Europese verdrag over de rechten van de mens (Hirsch Ballin 2000).

In de nu voor de WRR verrichte studie staat voor de auteurs van het artikel vast dat bovennationaal recht het kader is waarin internationalisering het functioneren van de nationale rechtsstaat zal beïnvloeden. Dat heeft ook gevolgen voor de rol van de rechter, zo stellen zij, en dat terwijl er volgens hen al een "onmiskenbare verschuiving van invloed tussen de drie staatsmachten ten gunste van de rechterlijke macht" gaande is. Daarbij wijzen zij op de terugkerende klacht dat – in een inmiddels sleetse beeldspraak, reeds in 1928 gebezigd in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp dat tot de Ambtenarenwet 1929 heeft geleid (Tweede Kamer 1927-1928: 19) – "de rechter steeds meer op de stoel van het bestuur dreigt te gaan zitten."

### ***De internationale context***

De auteurs doen een boeiende poging de veronderstelde groeiende rol van de rechter in kaart te brengen, enerzijds in internationaal verband, anderzijds binnenslands. Hun oordeel over de internationale context is genuanceerd. Zij wijzen erop dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de nationale instanties een *margin of appreciation* laat bij de invulling van “de voorwaarden waaronder inbreuken [lees: beperkingen, want een toegestane beperking is juist geen inbreuk] op bepaalde vrijheden en rechten zijn toegestaan.” De nationale rechter krijgt echter wel – als gevolg van artikel 94 van de Grondwet in samenhang met verdragen en EU-regelgeving – steeds meer de taak internationaal c.q. Europees recht toe te passen zo nodig tegen de nationale wetgeving in. Dat “raakt”, aldus de auteurs, “aan enkele grondtrekken van de Nederlandse vormgeving van de rechtsstaat, waaronder ook het verbod van de rechter om wetten te toetsen.” Of dit werkelijk zozeer een grondtrek van het staatsbestel is, valt te betwijfelen: zowel omdat het toetsingsverbod al zo lang omstrede is, als omdat het sinds een halve eeuw geleidelijk aan praktische betekenis heeft ingeboet. Als dan de Europese wetgeving aan de orde komt, lijkt een neerlandocentrisch perspectief het nog steeds te winnen. Nu ook Europese wetgeving de grondslag van overheidsoptreden kan vormen, “vermindert dit de democratische legitimatie van de wet als grondslag voor overheidsoptreden.” De auteurs gaan hier geheel voorbij aan de democratische legitimatie door het – thans in de regel toepasselijke – medebeslissingsrecht van het Europese Parlement. Even verderop wordt opgemerkt dat “de grondwettelijke *grondrechten* (...) niet geheel veilig (zijn) voor negatieve Europese invloeden.” Hier laten de auteurs de mogelijkheid van – anders gestructureerde, maar daarom nog niet minderwaardige – handhaving van grondrechten door het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 6, tweede lid, EU buiten beschouwing. Een praktisch relevante conclusie had hier bovendien kunnen zijn dat de verankering van grondrechten in het werk van de Europese Conventie een meer geëngageerde benadering verdient dan waartoe het kabinet in de recente notitie ‘Europa in de steigers’ is gekomen (Tweede Kamer 2002-2003: 4-5).

### ***De rechter in de Nederlandse rechtsstaat***

In het onderdeel van het hoofdstuk over de veranderende positie van de rechter binnen de Nederlandse rechtsstaat richten de auteurs zich geheel op de bestuursrechtspraak. Meer afstandelijke vormen van besturing – waarbij ruimte wordt gelaten voor zelfregulering en zelfhandhaving – nemen niet weg dat rechtsbescherming ‘het noodzakelijke sluitstuk’ zal moeten blijven, zo schrijven zij op goede gronden. Minder duidelijk is de hierop volgende passage in het artikel, waarin wordt gesteld dat daar waar “de overheid op indringende wijze de vrijheid van burgers beperkt en indringend invloed uitoefent op hun lichamelijke en



geestelijke integriteit (...) de klassieke rechtsbescherming volop van kracht (zal) dienen te blijven.” Betekent dit dat – in afwijking van het systeem van de geldende Algemene wet bestuursrecht – beperkingen van de rechtsbescherming worden aanbevolen wanneer overheidsbesluiten niet aan het criterium van de indringendheid voldoen?

In het hierop volgende onderdeel van het hoofdstuk komen de auteurs tot een ‘beoordeling’. Hier krijgt de al veel besproken kwestie of de rechter kan, moet c.q. mag optreden als wetgever-plaatsvervanger ruim aandacht. De rechter moet “soms (...) rechtspreken in niet in de wet voorziene kwesties.” De aandacht gaat hier niet alleen uit naar bestuursrechtspraak: “Het vraagstuk van de rechtsvorming door de rechter komt slechts aan de orde in een kleine reeks principiële zaken (euthanasie, stakingsrecht, vrijheid van meningsuiting).” Aan het slot van het hoofdstuk worden in het voetspoor van Martens en Brenninkmeijer enkele belangrijke opmerkingen gemaakt over de verhouding tussen democratie en rechtspraak. Daaruit leiden de auteurs af dat er wel degelijk een democratische legitimatie van de rechter is. De *onafhankelijkheid* van de rechter is inderdaad te danken aan zijn *gebondenheid* aan het recht, en in het bijzonder aan de democratische besluitvorming omtrent wetten. Het zou goed zijn als er nader onderzoek zou worden gedaan hoe rechtspraak, zonder dat dit ten koste gaat van haar onafhankelijkheid, in een positieve verhouding kan staan tot de andere ‘staatsmachten’, en omgekeerd. Dit vereist niet alleen kennis, maar ook begrip van de aard der besluitvormingsprocessen in het kader van de andere staatsfuncties.

Zoals bekend komt de bestuursrechtspraak maar in een minderheid van de gevallen tot een vernietiging van besluiten. Sommigen zien daarin een teken van een vooroordeel ten gunste van het bestuur. Dit gaat echter voorbij aan een belangrijk verschil met civielrechtelijke tweepartijengeschillen. Van een bestuursorgaan moet immers worden verwacht dat het zelf, ook wanneer dat minder goed ‘uitkomt’, het geldende recht in acht neemt. Het zou dramatisch slecht met het bestuur gesteld zijn wanneer de bestuursrechter tot de conclusie zou moeten komen dat (bijvoorbeeld) de helft van de besluiten in strijd is met het recht. Anderzijds trekt een rechterlijke uitspraak als het in juni 1994 gewezen Chabot-arrest de aandacht. In dat arrest op het gebied van de euthanasie – een van de vaak genoemde terreinen waar de wetgever te veel aan de rechter zou hebben overgelaten – volgde de Hoge Raad een koers die zich niet richtte naar de opvattingen waarvan de Tweede Kamer nog maar kort daarvoor door het verwerpen van voorgestelde moties blijk had gegeven (namelijk op het punt van onderzoek door een tweede arts ook in gevallen van lichamelijk lijden en inzake het ingetreden zijn van de terminale fase). Wetten zijn een uitdrukking van een

bepaald waarderingspatroon (waarden en normen). Sluit de bindende kracht van wetten uit dat – daarnaast of daaraan voorafgaand – dit waarderingspatroon enigerlei rol speelt in de rechtsvorming wanneer het ‘alleen maar’ in kameruitspraken tot uitdrukking komt?

### ***De conclusie***

De conclusie van het hoofdstuk – de rechtsstaat erkent rechtsvormende taken van de rechter, waarbij de gebondenheid van de rechter aan wet en recht voldoende tegenwicht biedt aan diens onafzetbaarheid en onafhankelijkheid – verdient adhesie. Toch zou juist inzake de verhouding tussen rechtspraak en democratische oordeelsvorming (in wetten c.q. in uitspraken omtrent het beleid) nader onderzoek zeer wenselijk zijn. Daarbij zou kunnen blijken dat er op het terrein van het strafrecht niet minder prangende vragen liggen dan op dat van het bestuursrecht. De individuele straftoemeting speelt zich bijvoorbeeld in zeer ruime marges af. Voorafgaand aan de berechting van degenen die taarten in het gezicht van dr. W.P.S. Fortuyn hadden gegooid, werd er in krantenberichten op gewezen dat de verdachten tot vierenhalf jaar gevangenisstraf konden worden veroordeeld. Zij werden door de rechtbank veroordeeld tot 500 euro geldboete. Dit verschil tussen het wettelijk maximum en de werkelijke straf kan niet alleen uit een beoordeling van de persoon van de verdachte worden verklaard; het zegt ook iets over verschillen in waarderingspatronen betreffende dit soort feiten. Is dat een taak van de rechter of van de wetgever? Het is maar een voorbeeld, maar het laat wel zien dat vragen over de verhouding tussen de ‘machten’ in de staat niet alleen in het bestuursrecht spelen, en ook niet per se daar het prangendst zijn. De verhouding tussen rechtspraak en democratie zou daarom niet alleen in verband met discretionaire bestuursbevoegdheden moeten worden doorgelicht.

### **LITERATUUR**

- Hirsch Ballin, E.M.H. (2000) ‘*Het EVRM in de 21<sup>ste</sup> eeuw*’, in R.A. Lawson en E. Myjer, *50 jaar EVRM, 50 jaar Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 1950-2000*, Bijzondere aflevering NJCM-Bulletin Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten 25,1: 611-622.
- Tweede Kamer 1927-1928, 392 nr. 3.
- Tweede Kamer 2002–2003, 28 604 en 28 473 nr. 3.
- VerLoren van Themaat, P. (1974) ‘*Aanloop tot een neerlandocentrische planning op lange termijn?*’, SEW 25, 3: 167-172.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1974) *Rapporten aan de Regering: 1 - Europese Unie; 2 - Structuur van de Nederlandse economie; 3 - Energiebeleid op langere termijn*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

## 13 EUROPEANISERING; LEGITIEME DIVERSITEIT EN GROTERE EENHEID

*W. Asbeek Brusse, A.C. Hemerijck, J.L.M. Pelkmans en M. Sie Dhian Ho*

*Asbeek Brusse en Sie Dhian Ho zijn beiden wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Hemerijck is adjunct-secretaris/directeur van de WRR. Pelkmans is raadslid van de WRR en tevens hoogleraar aan het Europa College te Brugge. De auteurs danken Patrick Overeem voor zijn inhoudelijke assistentie.*

### 13.1 INLEIDING

De Europese Unie ziet zich gesteld voor een aantal grote uitdagingen. Sommige daarvan, zoals het waarborgen van legitimiteit en het omgaan met diversiteit, zijn al zo oud als de Europese integratie zelf. Andere uitdagingen zijn, althans naar hun aard en omvang, ongekend ingrijpend. De uitbreiding van de EU naar - op termijn - twaalf nieuwe lidstaten (waarvan tien Midden- en Oost-Europese) betekent een ongekende toename van het aantal lidstaten, én een exponentiële stijging van de bestaande economische, sociale en culturele diversiteit. Daardoor zal het naar verwachting lastiger worden om onderling overeenstemming te bereiken over het te voeren beleid. Tegelijkertijd is er sprake van een omvangrijke verbreding van de Europese samenwerking naar politiek omstreden beleids-terreinen als asiel, migratie, werkgelegenheid, defensie en veiligheid. Daarnaast is er een verdieping van de bestaande samenwerking op gevoelige terreinen als het economisch en monetair beleid. Dergelijke ingrijpende processen van uitbreiding, verbreding en verdieping hebben het debat ontketend over de politieke legitimiteit van Europese integratie en de bestuurlijke slagvaardigheid van de Europese instellingen. Hoe moet de Unie omgaan met de toename van het aantal lidstaten? Hoe kunnen de Europese instellingen worden aangepast aan de toenemende diversiteit van 25 of meer lidstaten zonder aan slagvaardigheid in te boeten? Hoe kan Europees beleid dichterbij de burger worden gebracht? Nu al wordt de Brusselse beleidsvoering ingewikkeld, ondoorzichtig en technocratisch gevonden. De betrokkenheid van burgers is gering en zelfs nationale politieke elites hebben nauwelijks oog voor de Europese dimensie. Naarmate de EU zich op nieuwe, gevoelige beleidsterreinen beweegt, worden de beperkingen die dit legitimiteits-tekort met zich meebrengt des te sterker gevoeld (Scharpf 2001).

De recente discussie over de slagvaardigheid en legitimiteit van de EU kent grosso modo twee varianten. In de eerste plaats is er in het kader van de zogeheten

Conventie een vooral constitutioneel georiënteerde discussie begonnen over de legitimiteit en transparantie van de EU-besluitvorming. De Conventie, die een Intergouvernementele Conferentie (IGC) over de toekomst van de Europese Unie voorbereidt, streeft naar een herijking van de verdragen van de Unie op basis van een heldere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden van de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees Parlement, en de rol van nationale parlementen bij Europese besluitvorming. In de tweede plaats heeft de Europese Commissie (2001) in het Witboek over *Governance* in hoofdzaak institutionele voorstellen gelanceerd ter versterking van de slagvaardigheid en legitimiteit na de uitbreiding. Ze pleit voor een versterking van de communautaire methode die een terugkeer inhoudt naar de oorspronkelijke opzet van het Europees bestel: "Alle betrokken partijen zouden zich moeten concentreren op hun kernactiviteiten: de Commissie neemt beleidsinitiatieven en legt het beleid ten uitvoer; de Raad en het Europees Parlement beslissen over wetgeving en begrotingen - telkens als dit in de Raad mogelijk is met gekwalificeerde meerderheid van stemmen - , de Europese Raad geeft politieke richtsnoeren en het Europees Parlement controleert de uitvoering van de begroting en van het beleid van de Unie" (Europese Commissie 2001: 34).

In deze bijdrage benaderen we de discussie over slagvaardige en legitieme vormen van bestuur vanuit de beleidsinhoudelijke uitdagingen. In een meer diverse Unie, die geacht wordt effectief te kunnen optreden op politiek betwiste beleidsterreinen, is versterking van het handelingsvermogen een dringende opgave. Voor sommige beleidsinhoudelijke problemen biedt de communautaire methode echter geen oplossing. Open Coördinatie (paragraaf 2) en kopgroepvorming (paragraaf 3) kunnen dan onder bepaalde omstandigheden werkbare alternatieven bieden. In paragraaf 4 trekken we een aantal evaluatieve conclusies.

## 13.2 DE OPEN METHODE VAN COÖRDINATIE

### ***Aanleiding***

De opkomst en institutionalisering van de zogeheten Open Methode van Coördinatie (OCM) sinds de jaren negentig hangt samen met het stagneren van initiatieven voor sociaal-economische beleidsintegratie via de klassieke weg van harmonisatie van wetgeving. Aanhoudende structurele werkloosheid, in de schaduw van het EMU-toelatingsexamen, bracht de overwegend sociaal-democratische Europese regeringen tot een heroriëntatie. Het passieve stelsel van sociale zekerheid moest plaatsmaken voor een stimulerend en activerend arbeidsmarktbeleid. In een Europa met geïntegreerde markten is deugdelijke sociale bescherming en een gezonde arbeidsmarkt geen zaak van meer nationale

overheden alleen; grensoverschrijdende belangen vergen onderlinge beleidscoördinatie (zie ook de bijdrage van Den Butter en Hazeu in deze bundel). Maar specifieke nationale politieke gevoeligheden (pensioenhervormingen bijvoorbeeld) en institutionele verschillen tussen nationale verzorgingsstaten (in ontwerp, financiering en uitvoering) zorgen tegelijkertijd voor weerstand tegen rechtstreekse EU-bemoeienis langs de communautaire weg. De regeringsleiders stonden dan ook voor een dilemma: gemeenschappelijke Europese oplossingen waren wenselijk, maar tevens onhaalbaar vanwege nationale gevoeligheden en de heterogeniteit van sociale stelsels. De uitweg uit dit dilemma werd gevonden in nieuwe methoden voor coördinatie van nationale hervormingstrajecten op basis van brede gemeenschappelijke doelstellingen. Vergelijkbare problemen als hoge structurele werkloosheid, vergrijzing en daarmee samenhangende pensioenproblematiek werden zo aangepakt met *tailor made* nationale oplossingen.

### ***Werkgelegenheidsbeleid***

De OCM werd voor het eerst toegepast op het terrein van het werkgelegenheidsbeleid. Tijdens de Top van Amsterdam werd onder meer een apart werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag opgenomen. Behalve een erkenning van de interdependentie van economisch en sociaal beleid, en derhalve een opwaardering van 'de sociale dimensie', werd hiermee ook de deur geopend naar verdere institutionele innovatie. Kort na 'Amsterdam', in het najaar van 1997, werd tijdens de Europese Raad van Luxemburg de *European Employment Strategy* (EES) gelanceerd. In het kader van de EES binden lidstaten zich aan gemeenschappelijke richtsnoeren die moeten worden vertaald in nationale beleidsmaatregelen. Die richtsnoeren bestaan uit relatief concrete beleidsoriëntaties, zo mogelijk met kwantitatieve indicatoren. Ze zijn opgesteld naar analogie van de *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG's), de gezamenlijke richtsnoeren voor het macro-economisch en monetair beleid. Bij de BEPG's is sprake van regelgebonden coördinatie. Lidstaten kunnen elkaar formeel ter verantwoording roepen wanneer van de regels wordt afgeweken. Als begrotingstekorten optreden, kan de Raad als uiterste middel boetes opleggen. Hierbij vergeleken is de OCM in het kader van de EES onmiskenbaar 'zachter'. Het Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap tot taak heeft het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te ondersteunen door de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, maar tevens de eigen nationale bevoegdheden van de lidstaten te eerbiedigen. Binnen EES is er een multilaterale toezichtprocedure, waarbij de lidstaten jaarlijks elkaars Nationale Actieplannen (NAP's) en beleidsvoornemens evalueren (*peer review*). De Commissie speelt een faciliterende rol bij het vaststellen van indicatoren, het uitwisselen van informatie en het opstellen van vergelijkende analyses. De Raad kan in het kader van de EES, via stemming bij gekwalificeerde meerderheid en op voorstel van de Commissie, aan lidstaten aanbevelingen doen, zij het zonder sancties op te leggen.

### **Verruiming toepassing OCM**

Sinds Luxemburg is er van de eerste experimenten met de OCM op werkgelegenheidsterrein een ware olievlekwerking uitgegaan naar andere terreinen. De methode is onder andere toegepast op het gebied van structurele hervormingen in product- en kapitaalmarkten (Cardiff 1998), immigratie en asiel (Tampere 1999), onderzoek en ontwikkeling in de kennissamenleving, en sociale uitsluiting (Lissabon 2000), en modernisering van pensioenvoorzieningen (Gothenborg en Laken 2001). Ook het 'Bolognaproces' van vrijwillige stroomlijning in het tertiaire onderwijs, ontstaan buiten het EU-verband, is een goed voorbeeld van de OCM. Hiernaast wordt de OCM nog gebruikt in de Sociale Dialoog bij de implementatie van kaderrichtlijnen voor levenslang leren en telewerken. De Europese Raad in Lissabon (2000) heeft de OCM formeel erkend als een legitieme vorm van Europese beleidsvoering en daarmee toegevoegd aan het institutionele arsenaal van de Unie.

### **Procedure**

De Belgische minister van Sociale Zaken en Pensioenen Vandenbroucke (2002: viii) definieert de OCM als: "...a mutual feedback process of planning, examination, comparison, and adjustment of the policies of [EU] member states, all this on the basis of common objectives". In de praktijk werkt de methode ongeveer als volgt. Lidstaten identificeren een bepaald terrein of probleem als onderwerp van gemeenschappelijke aandacht (*common concern*), zij formuleren in onderlinge overeenstemming beleidsdoelstellingen en stellen duidelijke, liefst meetbare indicatoren vast (Atkinson c.s. 2002). De doelstellingen worden vervolgens vertaald in nationaal beleid, waarbij elke lidstaat in principe zijn eigen aanpak kiest. Al vindt de bepaling van de beleidsdoelstellingen plaats in onderlinge overeenstemming van nationale overheden en onder coördinatie van de Commissie, de uiteindelijke keuze van het beleid zelf blijft onder de nationale verantwoordelijkheid vallen. Dit is in overeenstemming met het principe van subsidiariteit. De prestaties van de lidstaten worden gevolgd en beoordeeld door de Commissie en door periodieke *peer reviews* (jaarlijks in het kader van de BEPG's en de EES, tweejaarlijks in het kader van sociale uitsluiting, en driejaarlijks in het kader van de pensioenhervormingen middels nationale strategierapportages), op basis waarvan de Raad indien nodig aanbevelingen uitvaardigt. Het doel hiervan is dat nationaal beleid door confrontatie met *benchmarks*, mechanismen van *naming and shaming*, en overname van *best practices* wordt bijgesteld. De OCM gaat hiermee dus verder dan vrijblijvende vormen van *benchmarking* (denk bijvoorbeeld aan de *Jobs Study* uit 1994 en individuele landensurveys van de OESO). Hoewel sancties ontbreken, ligt de nadruk sterk op onderlinge druk en evaluaties waarin niet de professionele beleidsanalisten van internationale organi-

aties maar de politiek verantwoordelijke beleidsmakers zélf elkaar de maat nemen.

In potentie is de ocm in vier opzichten een veelbelovende vorm van Europees bestuur (Hemerijck 2002; Zeitlin 2002). De methode: (1) kan dienstbaar zijn aan het oplossen van brede gemeenschappelijke problemen, met behoud van respect voor nationale diversiteit op terreinen waar de mogelijkheden en bevoegdheden van de EU beperkt zijn. Juist waar regulering van bovenaf onhaalbaar of onpraktisch is, biedt een zachte vorm van coördinatie als de OCM een mogelijkheid om vastgelopen beleidsprocessen los te trekken; (2) stimuleert de convergentie van doelen, prestaties en beleidsoriëntaties, maar niet (direct) van specifieke nationale actieplannen. Ook in een vrijblijvend proces van afstemming is beleidsconvergentie en dus integratie denkbaar, zij het zonder dat de nationale autonomie in sterke mate wordt aangetast ('zachte convergentie'); (3) biedt een vorm van gecontextualiseerde *benchmarking*. Waar benchmarking zonder contextualisering (door bijvoorbeeld de OESO, Wereldbank en het IMF) geen rekening houdt met de nationale institutionele omgeving van beleidsoplossingen, gebeurt dit bij de OCM nadrukkelijk wél (WRR 2002: 51); (4) wordt vanwege de openheid en relatieve vrijblijvendheid niet als politiek bedreigend ervaren, waardoor er een grotere betrokkenheid van nationale beleidsmakers bij de Europese beleidsontwikkeling kan ontstaan. Beleid kan worden bijgesteld zonder dat 'open zenuwen' worden geraakt. Juist door de scharnierfunctie van het nationale beleid te erkennen, kan de OCM de legitimiteit van Europese integratie vergroten.

De populariteit van de OCM is te verklaren uit het feit dat wordt gekozen voor een mengvorm van leren en monitoren. De deelnemers worden gestimuleerd om voor elkaar open te staan, terwijl ze elkaar ook in de gaten houden. Cruciaal voor het welslagen ervan is dat nationale overheden openstaan voor andere wijzen van beleidsvoering, zich niet opsluiten in nationale paradigma's, bereid zijn van elkaar te leren en het relatief precare proces niet saboteren. Eind jaren negentig was er op sociaal-economisch terrein klaarblijkelijk voldoende vertrouwen en overeenstemming tussen regeringen in Europa om OCM-processen een kans te geven.

### ***Effectiviteit OCM***

Hoe effectief is de OCM nu voor het bereiken van hogere niveaus van werkgelegenheid en houdbare en adequate pensioenen en sociale bescherming? Op basis van een eerste grootschalige evaluatie van het langst lopende proces van OCM - de Europese werkgelegenheidsstrategie - kunnen we een aantal conclusies trekken die uitmonden in een gemengd oordeel (Zeitlin 2002). In het algemeen is er sprake van hogere werkgelegenheidsambities, met meer aandacht voor activerende benaderingen, een focus op het verhogen van de arbeidsparticipatie,

en een betere afstemming tussen arbeid en zorgtaken in gezinnen. In de praktijk vallen vooral processen van institutionele herijking op, waaronder een betere horizontale afstemming tussen voorheen gescheiden terreinen van arbeidsmarktbeleid en sociale bescherming, en betere verticale coördinatie tussen verschillende lagen van politiek en bestuur, ondersteund door liberaliseringoperaties in de arbeidsvoorziening. Het effect van deze ontwikkeling is echter moeilijk terug te brengen tot de EES, aangezien in veel landen beleidsoriëntaties al waren aangepast voor de start van deze strategie (vgl. voor Nederland: Visser en Hemerijck 1997). Verder is er weinig voortgang geboekt bij de identificatie van *best practices* in het arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid en het belastingregime. Ook kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij de openheid van de OCM: er lijkt vooral sprake te zijn van een ambtelijk proces waarvoor nationale politici, belangengroepen en media nauwelijks aandacht hebben. Ook de betrokkenheid van de sociale partners bij de EES verloopt tot nog toe stroef, onder andere vanwege procedurele starheden en de korte tijdsperiode van de jaarlijkse rapportagecyclus.

De evaluatie van de EES geeft aanleiding tot forse aanpassingen in het OCM-proces. Ten eerste is een cyclus van jaarlijkse rapportages op kwalitatief sterk verschillende beleidsterreinen te kort voor het benchmarken en monitoren van reële vooruitgang. Twee- of driejaarlijkse cycli (zoals zijn voorgesteld voor OCM-processen inzake pensioenhervormingen) liggen meer voor de hand. Ten tweede moet de OCM transparanter worden. Wanneer NAP's onderdeel worden van nationaal beleid wordt de betrokkenheid nationale parlementen versterkt, en daarmee ook de media-aandacht voor de aanbevelingen van de Raad. Tenslotte bestaat er ook grote behoefte aan het stroomlijnen van de verschillende processen, van de 'harde' BEPG-formules tot de vrijblijvende uitwisseling van ervaringen op het gebied van pensioenhervormingen. De recente proliferatie van diverse OCM-processen op sociaal-economisch terrein heeft geleid tot een wildgroei. Enige disciplinerende en stroomlijning (coördinatie van de coördinatie) is dan ook geboden.

### 13.3 FLEXIBELE INTEGRATIE

Gedifferentieerde (of flexibele) integratie is een andere, van oudsher beproefde manier van omgaan met diversiteit in de EG/EU. In dit geval hebben de lidstaten van de Europese Unie op een bepaald (onderdeel van een) beleidsterrein niet dezelfde rechten en plichten. Lidstaten die dieper willen en kunnen integreren, worden zo niet opgehouden door de landen die niet mee willen of kunnen doen. Of van de andere kant gezien: de lidstaten die politiek-ideologische bezwaren



hebben tegen diepere integratie, of voor wie dit sociaal-economische problemen met zich brengt, worden (permanent of tijdelijk) van dit regime uitgezonderd. In de beginjaren van de EG had gedifferentieerde integratie een *low key*-karakter, en werd zij vooral gezien als een technische, veelal tijdelijke, accommodatie van diversiteit zonder institutionele consequenties (Tuuyschaever 1999: 4-5). Zo voorzag het Verdrag van Rome in een aantal bepalingen die het lidstaten mogelijk maakte om onder specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld ernstige verslechtering in de economische situatie van een bepaald gebied) tijdelijk bepaalde Verdragsartikelen niet uit te voeren of beschermingsmaatregelen te nemen. De laatste vijftien jaar zijn gedifferentieerde samenwerkingsverbanden echter gepolitiseerd. Belangrijke doorbraken op het terrein van de afschaffing van de interne grenzen, de monetaire integratie, het sociale beleid, en het buitenlandse en veiligheidsbeleid werden mogelijk gemaakt door respectievelijk kopgroepvorming buiten de kaders van de Europese Unie (de Schengenovereenkomst), en bij protocol geregelde permanente uitzonderingen van lidstaten van EU-beleid (denk aan de uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van de invoering van de gemeenschappelijke munt, het VK van het sociale beleid, en Denemarken van het defensiebeleid). Deze vormen van differentiatie hadden wel degelijk institutionele consequenties. In het geval van de Schengensamenwerking werd een intergouvernementele structuur in het leven geroepen, die parallel aan de EG/EU functioneerde. En waar lidstaten permanente uitzonderingen hebben bedongen van de ontwikkeling van EU-beleid, nemen zij niet langer deel aan de deliberatie over en aanname van beleidsvoorstellen terzake.

### ***Het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken***

Een beleidsterrein waar flexibele integratie een belangrijke rol heeft gespeeld, en dat naar verwachting zal blijven doen, is de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Transnationale problemen als terrorisme, drugs-handel en mensensmokkel leiden tot grote druk op politiediensten en justitiële apparaten om samen te werken in de bestrijding hiervan. Ook de toename in het aantal asielzoekers en het optreden van vluchtelingen crises vragen om gemeenschappelijke actie. En de voortschrijdende economische integratie vergt een gelijktijdige intensivering van de samenwerking op het gebied van de interne veiligheid, opdat de interne markt geen vrijplaats wordt voor criminele activiteiten (Monar 2001). Waar de onderlinge afhankelijkheid en de druk tot samenwerking dus hoog zijn, betreft het tegelijkertijd zeer gevoelige beleidsterreinen die voorheen tot de kern van de nationale soevereiniteit behoorden. Consensusvorming over gemeenschappelijk optreden wordt bemoeilijkt doordat lidstaten grote verschillen kennen in hun juridische cultuur en organisatie, en zeer uiteenlopende visies hebben op wat bijvoorbeeld vrij verkeer van personen inhoudt. Het VK, met Ierland in het kielzog, houdt staande dat vrij personen-

verkeer geen betrekking heeft op burgers uit derde landen. Aangezien alleen door controle van alle personen kan worden vastgesteld of het burgers uit de EU dan wel uit derde landen betreft, kan het afschaffen van de controle aan de binnengrenzen volgens het VK geen onderdeel uitmaken van het Europese integratieproject, terwijl het volgens de andere lidstaten tot het hart daarvan behoort (Peers 2000: 63).

De blokkade door het VK was aanleiding tot de meest geruchtmakende vorm van flexibele integratie: de Schengenovereenkomst (1985), verder uitgewerkt in de Schengenconventie (1990), die buiten de kaders van de Europese Gemeenschap tot stand kwam. De Schengensamenwerking tussen oorspronkelijk slechts vijf EG-lidstaten (Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg) voorzag in de afschaffing van de controle aan de binnengrenzen en een reeks van maatregelen op verwante terreinen zoals visa, buitengrenzen, immigratie van burgers uit derde landen en asiel. De geruchtmakendheid zat hem vooral in de vorming van een intergouvernementele structuur, parallel aan de EG. Critici wezen erop dat de Schengensamenwerking de integratie binnen de EG uitholde, terwijl deze belangrijke waarborgen die de EG wel biedt, ontbraken (denk aan parlementaire controle op Europees niveau en onafhankelijke rechterlijke toetsing). Ook werden er vraagtekens gezet bij het feit dat een besloten club van landen een regime ontwikkelde dat potentieel een groot deel van Europa zou gaan bestrijken. De duplicatie van instituties verminderde bovendien de transparantie en begrijpelijkheid van het Europese optreden. De Schengensamenwerking heeft uiteindelijk een aanzienlijke verdieping en verbreding van de integratie weten te realiseren, gecombineerd met een uitbreiding van het samenwerkingsverband tot dertien lidstaten. Omwille van de bovengenoemde nadelen is de Schengensamenwerking echter bij het Verdrag van Amsterdam in de verdragen van de Europese Unie geïntegreerd.

Ook binnen de kaders van de Europese Gemeenschap kon de samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken zich slechts ontwikkelen door differentiatie. In de IGC van 1996-1997 ter herziening van de Europese verdragen speelden twee belangrijke kwesties met betrekking tot de samenwerking inzake JBZ, die sinds het verdrag van Maastricht in een aparte intergouvernementele pijler van de Unie was ondergebracht. Het betrof de communautarisering van een deel van deze intergouvernementele samenwerking, en de integratie van het Schengen-acquis in de verdragen van de Unie. Vanwege de afwijzing door Denemarken van communautaire samenwerking op het gebied van JBZ, en de bovengenoemde posities van het VK en Ierland, konden deze verdragswijzigingen slechts gerealiseerd worden door een proliferatie van protocollen ter regeling van de aparte positie van deze landen. Zo werden het VK, Ierland en Denemarken via

*opt outs* permanent uitgezonderd van de nieuwe communautaire samenwerking in het kader van titel IV (visa, asiel, immigratie en externe grenzen). De eerste twee landen verkregen daarbij het recht op *opt in* (latere deelname) indien ze individuele maatregelen op dit gebied wel in hun belang achten. En de onderdelen van het Schengen-acquis die worden ondergebracht in de communautaire titel IV (evenals de maatregelen die daarop voortbouwen), gelden in Denemarken niet als EG-recht, maar als internationaal recht. De algemene indruk van deze vormen van ad hoc differentiatie binnen de EU is dat ze hebben geleid tot een te grote juridische complexiteit en onbegrijpelijkheid van het Europese optreden, en tot een ongewenste aantasting van de rechtseenheid binnen de EU en de positie van het Europese Hof van Justitie.

### ***Het economische en monetaire terrein***

Een ander belangrijk terrein waar voortgang in de integratie mogelijk is gemaakt door verschillende vormen van differentiatie, is de Economische en Monetaire Unie (EMU). Het EMU-regime is ten eerste een vorm van meersnelheden-integratie: de door Brandt, Tindemans en anderen sinds de jaren zeventig gepropageerde oplossing om blokkades van de besluitvorming te voorkomen door sociaal-economische verschillen tussen lidstaten. Op basis van objectieve criteria wordt een onderscheid gemaakt tussen een *'avant garde'* van lidstaten zonder derogatie (die de noodzakelijke voorwaarden voor deelname aan de gemeenschappelijke munt vervullen), en landen met een derogatie (die daaraan nog niet voldoen). De EMU-bepalingen kennen daarnaast een à la carte differentiatie: het VK en Denemarken kunnen zelf beslissen of ze deelnemen aan de gemeenschappelijke munt, onafhankelijk van de vraag of ze voldoen aan de convergentie-criteria. Beide landen maken tot nu toe gebruik van deze *opt out*.

Rond de EMU functioneert bovendien een informele kopgroep. Deze Eurogroep is een door de Europese Raad van Luxemburg erkend informeel verband van de twaalf ministers van Financiën (vergezeld door één topambtenaar) van de Eurozone en – op uitnodiging – de Ecofincommissaris en de president van de Europese Centrale Bank. De vergaderingen hebben een informeel karakter, al wordt steeds vaker gesproken op basis van stukken, die soms ook door de Commissie worden voorbereid. Niettemin blijft het geheel verkennend en komt vaak neer op de herbevestiging van de onderlinge vertrouwensrelaties en commitment. Buiten de vergaderingen, meestal gekoppeld aan de raadsvergaderingen van de Ecofin, zijn er geen activiteiten van de Eurogroep bekend. De Eurogroep heeft geen verdragsbasis en de organisatie is niet vastgelegd, al is er wel een voorzitterschap dat overeenkomt met de Ecofinraad, behalve wanneer het voorzitterschap wordt vervuld door een land met een derogatie/opt out.

De informaliteit van de Eurogroep is geen toeval. Immers, de landen van de Eurozone voelen een behoefte tot samenspraak, informatie-uitwisseling en afstemming van posities voorafgaand aan de formele en relatief massale (ver over de honderd ambtenaren en ministers) bijeenkomst van de Ecofinraad. Bezwaren van de *outs* tegen hun uitsluiting van deze deliberaties hebben tot nu toe geen gehoor gevonden. Het lijkt evenwel onvermijdelijk dat na de uitbreiding de structuur van de Eurogroep opnieuw op de agenda komt. Ten eerste zal het grote aantal lidstaten dat na de uitbreiding (tijdelijk) uitgesloten is van dit informele beraad de legitimiteit ervan waarschijnlijk in twijfel trekken. Ten tweede zullen de Eurolanden mogelijk zelf de status van de Eurogroep en haar besluiten aan de orde stellen, wanneer de *outs* na de uitbreiding een blokkerende minderheid kunnen vormen in de Ecofinraad (waarmee de Eurogroep haar vermogen zal verliezen om besluiten van de Ecofinraad 'voor te koken').

### ***Regime voor differentiatie***

De uitbreiding van de Europese Unie naar Midden- en Oost-Europa zal een grotere onderlinge afhankelijkheid en een toenemende druk tot samenwerking met zich meebrengen in Europa, terwijl het tegelijkertijd lastiger zal worden om consensus te bereiken over gemeenschappelijke actie (meer actoren, grotere onderlinge verschillen, gevoeliger terreinen). In dit vooruitzicht, maar ook gemotiveerd door een destijds recalcitrant optreden van het VK en de dreiging van kopgroepvorming buiten de kaders van de EU, is in de IGC 1996-1997 onderhandeld over een regime voor differentiatie binnen de EU, een regime waar uiteindelijk alle lidstaten zich in konden vinden. Het idee hierachter was dat lidstaten die nauwer willen samenwerken daartoe gebruik kunnen maken van de instituties en procedures van de Unie, indien zij aan een reeks van voorwaarden voldoen. Deze voorwaarden moeten waarborgen dat de nauwere samenwerking niet ten koste gaat van de verworvenheden van de EG/EU, en zo open mogelijk is voor deelname van alle lidstaten (bijvoorbeeld door aanwezigheid van de *outs* bij de deliberaties van de *ins*, en latere toetreding van de *outs* tot de nauwere samenwerking op basis van objectieve voorwaarden). In het Verdrag van Amsterdam waren de voorwaarden voor nauwere samenwerking echter zo stringent geformuleerd dat het algemene oordeel was dat ze niet functioneel waren. De discrepantie tussen deze disfunctionaliteit en de voortdurende behoefte (van met name kleine, pro-integrationistische landen als Nederland) aan een disciplinerende differentiatie, heeft geleid tot een herziening van de bepalingen voor nauwere samenwerking in het verdrag van Nice (Philippart en Sie Dhian Ho 2000). Indien dit verdrag geratificeerd wordt, vervalt de mogelijkheid van de niet-deelnemende landen om een veto uit te spreken over een initiatief tot nauwere samenwerking, bedraagt het minimum aantal lidstaten voor

zo'n initiatief acht lidstaten (in plaats van een meerderheid), en worden de voorwaarden versoepeld.

### **Evaluatie**

Bij een evaluatie van dit regime voor nauwere samenwerking binnen de EU is een aantal overwegingen van belang:

1. De context waarbinnen de toepassing van flexibiliteit aan de orde komt, is er een waarin consensus over bindend gemeenschappelijk optreden moeilijk of zelfs onmogelijk te bereiken is, en waarin derhalve teruggevallen moet worden op *second best*-oplossingen.
2. Onder bepaalde omstandigheden is flexibiliteit een betere keus dan andere *second best*-oplossingen. Meerderheidsbesluitvorming is niet altijd een optie, en indien het dat wel is leidt toepassing ervan veelal tot implementietekorten en een tekortschietende legitimiteit. 'Zachte' vormen van coördinatie schieten in deze gevallen soms tekort, bijvoorbeeld wanneer de beleidsurgentie hoog is of wanneer het beleidsprobleem om een uniforme reactie vraagt.
3. Flexibiliteit op basis van de bepalingen voor nauwere samenwerking kent minder nadelen dan andere vormen van flexibiliteit (zie de hiervoor aangehaalde bezwaren tegen flexibiliteit buiten het kader van de EU, en tegen ad hoc en informele differentiatie binnen de verdragen).
4. Louter het bestaan van de mogelijkheid tot nauwere samenwerking werkt al consensusbevorderend. Hoe de dreiging met het gebruik van nauwere samenwerking kan werken als 'een schaduw boven de besluitvorming' viel te zien in de onderhandelingen over het Europese arrestatiebevel. Het feit dat het voorzitterschap van de Unie en de verschillende instellingen voorbereidingen troffen om terug te vallen op nauwere samenwerking, heeft er toe bijgedragen dat de Italiaanse premier Berlusconi zijn bezwaren heeft opgegeven.
5. Als een initiatief tot nauwere samenwerking tot stand komt, kan dit zich op termijn ontwikkelen tot een EU-breed initiatief. Nauwere samenwerking vervult zo een laboratoriumfunctie: lidstaten die verder willen en kunnen integreren, worden niet gehinderd, terwijl de andere lidstaten de resultaten kunnen afwachten, zich kunnen voorbereiden en eventueel later kunnen toetreden.
6. Ook als er geen centripetale dynamiek optreedt, kan nauwere samenwerking een legitieme vorm van integratie zijn. In een Unie van 25 of meer lidstaten rechtvaardigen structurele verschillen tussen regio's binnen de Unie (bijvoorbeeld in bevolkingsdichtheid, milieuproblematiek) het bestaan van subsystemen binnen de EU.

Naast mogelijkheden, brengt nauwere samenwerking binnen de Unie ook potentiële gevaren met zich mee. Gedurende de IGC 1996-1997 werd het principe van nauwere samenwerking bepleit op basis van uiteenlopende agenda's. Dat kunnen ook verborgen agenda's zijn, zoals de vorming van een harde kern binnen de Unie, of de wens van welvarende lidstaten om niet voor de integratie van de anderen te hoeven betalen. Het koesteren van een verborgen agenda betekent echter niet dat de bepalingen voor nauwere samenwerking zich lenen voor de verwezenlijking daarvan. De voorwaarden zoals overeengekomen in de verdragen van Amsterdam en Nice, en terughoudend, waakzaamheid en solidariteit bij de toepassing ervan, kunnen dat voorkomen (Sie Dhian Ho 2000: 393-394).

### 13.4 CONCLUSIES

De Europese samenwerking heeft de afgelopen decennia ingrijpende veranderingen doorgemaakt. In EEG-verband bestond er aanvankelijk een vrij heldere notie en taakafbakening van wat wel, en wat niet tot de taken van de Gemeenschap behoorde. Die taken weerspiegelden dominante maatschappelijke ontwikkelingen en nationale preoccupaties: het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt met een mededingings- en extern handels- en hulpbeleid, en een apart beleid voor de landbouw en grensoverschrijdende milieuproblemen. Sinds de jaren negentig is de Europese beleidsagenda echter verschoven naar nieuwe beleidsterreinen. Voor een aantal onderdelen daarvan geldt dat de vertrouwde en beproefde communautaire methode een geringe rol speelt in het besluitvormingsproces. In plaats daarvan neemt de Raad een dominante positie in, speelt de Commissie de tweede viool en vindt besluitvorming overwegend op grond van unanimiteit plaats. De gevolgen hiervan laten zich raden: consensusvorming kost meestal veel tijd en levert uitkomsten op die de kleinste gemene deler vertegenwoordigen. Daar komt nog bij dat het beleidsproces zich grotendeels onttrekt aan de publieke controle, omdat het Europees Parlement en ook de nationale parlementen slechts in beperkte mate invloed hebben (Wallace 2000: 533).

De motieven achter de keuze van deze methode van *governance* zijn duidelijk: de politieke gevoeligheid van de beleidsonderdelen is groot, net als de verschillen in nationale stelsels, ontwikkelingen en voorkeuren. Maar de consequenties daarvan stellen de EU wel voor een dilemma. Slagvaardig optreden in een EU van 25 lidstaten is immers moeilijk te verenigen met trage en vooral met grote onzekerheid omklede consensusvorming over bindende regelgeving en procedures. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden om de communautaire inbreng te versterken door het overgaan op meerderheidsbesluitvorming en/of door het vergroten van

de rol van de Commissie vooralsnog beperkt. Juist deze politiek gevoelige onderdelen vergen namelijk een relatief grotere tolerantie ten aanzien van afwijkende belangen en minderheidsstandpunten, opdat lidstaten zich blijvend kunnen committeren aan de bredere doelstellingen van het project van Europese samenwerking. Wordt die mogelijkheid onvoldoende geboden, dan dreigt een neerwaartse spiraal van implementatietekorten, toenemend onderling wantrouwen, afnemende effectiviteit en legitimiteit; kortom een verzwakking in plaats van versterking van de slagvaardigheid.

Uit de vorige paragrafen is gebleken dat uiteenlopende vormen van de OCM en nauwere samenwerking pragmatische oplossingen kunnen bieden voor deze problemen. De OCM opent de weg naar gecoördineerd optreden op (sub)terreinen waar enerzijds de heterogeniteit van instituties en voorkeuren te groot is voor bindende gemeenschappelijke regels, maar anderzijds wel overeenstemming bestaat over de noodzaak tot nationaal optreden voor de aanpak van gedeelde problemen. In sommige situaties kan de methode een eerste stap zijn op weg naar meer uniforme, klassieke vormen van samenwerking op basis van (minimum)harmonisatie. In andere situaties, getuige de casus werkgelegenheidsbeleid, is het een (blijvende) tussenvorm tussen intergouvernementele onderhandeling en wederzijdse aanpassing. Nauwere samenwerking biedt met name perspectieven ter versterking van het handelingsvermogen op deelreinen waar de wens tot verdieping of verbreding van bindende samenwerking stuit op onoverkomelijke blokkades van lidstaten die daartoe (nog) niet bereid of in staat zijn. De kern daarvan is immers dat deze lidstaten het recht hebben zich afzijdig te houden van voorstellen voor verdieping van de integratie, zonder daartoe het vetorecht te hoeven inroepen. Voor de overige lidstaten geldt het voordeel dat ze worden 'bevrijd' van het veto, dan wel van een dreigend handhavingstekort, of de noodzaak de eigen voorstellen stelselmatig te moeten aanpassen aan de eisen van de onwillige deelnemers. Ze kunnen tevens eenvoudiger experimenteren met beleidsinhoudelijke en institutionele vernieuwingen ter versterking van de slagvaardigheid.

Wanneer we de voor- en nadelen van OCM en nauwere samenwerking tegen het licht houden, komen we tot de volgende conclusies en aanbevelingen. De uiteenlopende vormen van de communautaire methode zullen ook in een Europabrede Unie van 25 lidstaten op veel traditionele beleidsonderdelen uit de eerste pijler onverminderd relevant blijven ter versterking van de slagvaardigheid. De OCM en nauwere samenwerking zijn te beschouwen als potentiële aanvullingen op het bestaande instrumentarium, en soms ook als 'aanjagers' van de bestaande communautaire methode. Ze zijn niet relevant op beleidsterreinen waar de communautaire methode zijn effectiviteit ruimschoots heeft bewezen, of waar een

onmiskerbare dynamiek te verwachten valt in de richting van communautaire besluitvorming. Overigens zullen ook de meest fervente aanhangers van de communautaire methode moeten erkennen dat de EU zich alleen dankzij andere en/of aanvullende manieren van governance heeft kunnen profileren op belangrijke politieke terreinen als het GBVB, JBZ, de werkgelegenheid en pensioenen. Dat geldt zeker ook voor het belangrijkste en meest invloedrijke wapenfeit van de Europese integratie sinds de jaren negentig: de EMU. Dit integratieproject zou zonder kopgroepvorming en *opt outs* immers nooit tot stand zijn gekomen. Er schuilt dan ook een zekere ironie in het feit dat onder de huidige bepalingen voor nauwere samenwerking de EMU-kopgroep van destijds nooit goedkeuring zou hebben gekregen. Kortom, de politisering van de EU naar nieuwe beleidsterreinen, hoewel geïnitieerd door onorthodoxe besluitvormingsmethoden en institutionele innovaties, heeft de EU nieuw elan gegeven. Het is op dit moment, getuige het Witboek en de Conventie, zelfs een van de belangrijke drijfveren achter een trend tot verdere constitutionalisering.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat aan de OCM en nauwere samenwerking beperkingen en risico's verbonden zijn. De belangrijkste daarvan hebben we in de voorgaande paragrafen al de revue laten passeren. De OCM mist 'tanden' om beleidswijzigingen af te kunnen dwingen, sommige vormen ervan ontbreekt het aan goede onderlinge stroomlijning, terwijl andere vormen onvoldoende gebruik maken van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren voor effectieve benchmarking. Daar komt nog bij dat voor aankomende lidstaten met een beperkte bestuurlijke capaciteit de uiteenlopende coördinatiecycli al gauw een te zware en kostbare belasting kunnen vormen. Een selectieve inzet van OCM, waar nodig gekoppeld aan bestuurlijke ondersteuning van de Europese Commissie, verdient dan ook de voorkeur. Ook de legitimiteit van de processen behoeft versterking, onder meer door het inschakelen van nationale parlementen en media in het beleidsproces.

Voor (bepaalde vormen van) nauwere samenwerking geldt dat de institutionele en juridische complexiteit alleen maar wordt vergroot, en daarmee de transparantie van de EU wordt verzwakt. Bovendien kan nauwere samenwerking buiten het Verdragen om de onderlinge solidariteit en ook de eenheid naar buiten toe verzwakken als lidstaten worden buitengesloten op grond van hun onvermogen in plaats van hun gebrek aan bereidheid tot deelname. Ten aanzien van nauwere samenwerking is dus selectiviteit en terughoudendheid geboden, en moet worden voorkomen dat deze methode leidt tot een geleidelijke ondermijning van de gemeenschappelijke, Europabrede integratiebereidheid. Het is aan de Europese Commissie zoveel mogelijk de rol van onpartijdige bemiddelaar te spelen die



toeziet op de openheid van de kopgroepen en voorstellen ontwikkelt voor aanvullende solidariteitsmechanismen.

## LITERATUUR

- Atkinson, A., Cantillon, B., Marlier, E. en Nolan, B. (2002) *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford: Oxford University Press.
- Armstrong, K. A. (2001) 'Civil society and the White Paper – Bridging or jumping the gaps?', Symposium The Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper.
- Curtin, D. (2001) 'The Commission as sorcerer's apprentice? Reflections on EU public administration and the role of information technology in holding bureaucracy accountable', Symposium The Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper.
- Europese Commissie (2001) *Governance*, Witboek, Brussel.
- Hemerijck, A.C. (2002) 'The self-transformation of the European social model(s)', blz. 173-213 in: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A.C. Hemerijck en J. Myles (eds.), *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Monar, J. (2001) 'The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs', *Journal of Common Market Studies*, 39: 747-64.
- Peers, S. (2000) *EU justice and home affairs law*, Essex: Pearson Education Limited.
- Philippart, E. en Sie Dhian Ho, M. (2000) 'Answering EU's need for policy laboratories and sub-systemic schemes: reflection on the reform of closer cooperation', *Current Politics and Economics in Europe*, 10: 51-72.
- Scharpf, F.W. (2001) 'European governance: common concerns vs. the challenge of diversity', Symposium The Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper.
- Sie Dhian Ho, M. (2000) 'De urgentie van nauwere samenwerking binnen de Europese Unie', *Socialisme & Democratie*, 57: 387-395.
- Steinberg, P. (2001) 'Agencies, co-regulation and comitology – and what about politics?', Symposium The Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper.  
[www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html)
- Tuyschaever, F. (1999) *Differentiation in European Union law*, Oxford: Hart Publishing.
- Vandenbroucke, F. (2002) 'Foreword: sustainable social justice and 'open co-ordination' in Europe', blz. viii-xxiv in: G. Esping-Andersen, D. Gallie, A.C. Hemerijck en J. Myles (eds.), *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.

- Visser, J. en Hemerijck, A.C. (1997) *'A Dutch miracle'. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Walker, N. (2001) *'The White Paper in constitutional context'*, Symposium The Commission White Paper on *Governance*, Jean Monnet Working Paper.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Rapporten aan de Regering nr. 62, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zeitlin, J. (2002) *'Opening the open method of coordination'*, presentation for the WRR seminar on 'New modes of democratic governance: European and American experiments', Den Haag, 27 september 2002.
- Zijl, M., M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser en H.A. Keuzenkamp (2002) *Dutch experiences with the European Employment Strategy* (Research in commission of the Ministry of Social Affairs and Employment), SEO: Amsterdam.

## EUROPEANISERING; LEGITIEME DIVERSITEIT EN GROTERE EENHEID

*Commentaar door J.Q.Th. Rood*

*Rood is hoofd van de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael en bijzonder hoogleraar Internationale Politieke Economie aan de Universiteit van Utrecht.*

Heeft de Europese Unie behoefte aan een ruimere toepassing van nieuwe methoden van integratie en samenwerking tussen de lidstaten, dat wil zeggen methoden die wezenlijk afwijken van de van oorsprong dominante communautaire aanpak? Met de communautaire aanpak wordt dan bedoeld een methode waarbij binnen het welbekende systeem van *checks and balances* de Raad weliswaar beslist, maar waar qua initiatief, controle en medezeggenschap belangrijke bevoegdheden liggen bij de Europese Commissie en het Europees Parlement, en waarbinnen de lidstaten zich bovendien na totstandkoming van een besluit – afhankelijk van de specifieke juridische vorm ervan – in beginsel in gelijke mate en in laatste instantie rechterlijk afdwingbaar gebonden weten. Het gebruik van deze methode heeft de EU in belangrijke mate gemaakt tot wat zij is: een economisch-juridisch in hoge mate geïntegreerd regionaal verband, met een sterke interne beleidsdynamiek en een navenante uitwaaiering van de integratie naar niet- of niet primair economische beleidsterreinen. Het mechaniek van de communautaire methode heeft hierbij als katalysator gewerkt. De aan deze methode inherente sleutelpositie van de communautaire instellingen stelde deze instituties in staat via hun rol van initiator en mediator (Commissie) en uitlegger van de Europese regelgeving (Hof) het proces van *creeping competence transfer* te stuwen dat al voorzien was door de grondleggers van de integratie. Daarbij zijn ze overigens geholpen door de onvermijdbare functionele samenhang tussen beleidsterreinen. De betrokkenheid van de instellingen was bovenal een voorwaarde om tot een zekere objectivering van en daarmee evenwicht in de uitruil van de belangen van de lidstaten te komen, hetgeen zelf weer een wezenlijk bijdrage vormde aan het welslagen van de Europese integratie als exercitie in depolitisering; een kwaliteit die bij uitstek tot uitdrukking komt in de kwalificatie van de Unie als rechtsgemeenschap.

De laatste jaren is sterker de vraag naar voren gekomen of naast, in aanvulling op of zelfs in plaats van de communautaire aanpak andere, meer flexibele methoden van samenwerking en integratie moeten worden ingezet teneinde voortgang in het integratieproces te verzekeren. Het gaat dan in het bijzonder om de in hoofdstuk

14 besproken Open Methode van Coördinatie en de inzet van het middel van versterkte samenwerking. De eerste onderscheidt zich van de communautaire methode door de nadruk op niet-bindende normering op basis van voorbeeldwerking en *peer pressure*, waarbij de lidstaten hoe dan ook hun eigen beleidsvrijheid behouden. De tweede methode wijkt ten principale af van de communautaire aanpak waar structureel wordt gebroken met het beginsel *samen uit/samen thuis*.

Bij de vraag naar de opportuniteit van de inzet van deze alternatieve integratiemethoden speelt een aantal overwegingen. Ten eerste de suggestie dat de communautaire methode is uitgewerkt nu de Unie de fase van negatieve integratie en van harmonisatie voorbij is. Een overweging die overigens door sommige lidstaten graag wordt aangegrepen ter verdoezeling van het feit dat zij in werkelijkheid een grens willen stellen aan het voor de communautaire methode zo kenmerkende proces van sluipende bevoegdhedenverschuiving richting 'Brussel'. Ten tweede, de uitbreiding van de EU – een overweging die vooral in het hier besproken hoofdstuk wordt aangehaald – die tot een veel heterogener integratieverband zal leiden, waarbinnen het *ipso facto* moeilijker, zo niet onmogelijk, zal worden om tot gemeenschappelijke, bindende regelgeving te komen. Open coördinatie biedt hier, zo wordt gesteld, onder voorwaarden soelaas waar aan lidstaten een grotere beleidsmarge en -vrijheid wordt toegestaan dan in geval van harmonisatie. Het groeiend risico dat een uitgebreide Unie bij gebrek aan ook maar een minimale overeenstemming tussen de lidstaten hoe dan ook niet tot handelen in staat is, kan, zo is de redenering, worden ondervangen door ruimte te geven aan initiatieven tussen groepen van welwillende lidstaten (overeenkomstig de in het Verdrag van Nice geamendeerde flexibiliteitsclausules).

Alhoewel niet zonder kritiek wordt door de auteurs met een zekere sympathie over deze alternatieve methoden gesproken. De conclusie is dat zij op bepaalde beleidsterreinen minimaal aanvullend en soms zelfs als katalysator voor verdieping van het integratieproces zouden kunnen functioneren. Een voorzichtige stellingname die, behalve als men van opvatting is dat hiermee de potentiële mogelijkheden van deze methodes schromelijk worden onderschat, nauwelijks bekritiseerd kan worden. Desondanks volgen hieronder enkele kanttekeningen die tot de conclusie leiden dat een wellicht nog grotere terughoudendheid gewettigd is bij de aanwending van deze methodes.

### ***Veranderde visie op rol overheid***

Een eerste meer algemene kanttekening is dat de toegenomen populariteit van andere methodes dan de klassiek-communautaire – en dat geldt bovenal voor de open coördinatie – niet los kan worden gezien van een in de jaren negentig

veranderende visie op de rol van de overheid - in eerste instantie de nationale overheid, maar in vervolg daarop ook de Europese bestuurslaag. Dit proces – dat toch vooral aanstuurde op een verminderde sturende en interveniërende rol van nationale overheden – heeft een weerslag gehad in de nadruk op meer marktwerking, minder dwingende regelgeving, concepten als publiek-private samenwerking, privatisering c.q. verzelfstandiging van publieke diensten, et cetera. Ook de Unie heeft zich niet aan deze Anglo-Amerikaanse tendens kunnen onttrekken. Naast open coördinatie moet in dit verband gewezen worden op het gebruik van Europese agentschappen. Evident is dat de toepassing van deze maatregelen in de nationale context, gemeten naar efficiency en effectiviteit, niet altijd het beoogde effect heeft gehad, terwijl in sommige gevallen ook grote vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de democratische legitimiteit. Deze niet altijd positieve ervaringen met het gebruik van alternatieve methoden van *governance* in de bestuurlijk toch relatief overzichtelijk nationale context maant tot voorzichtigheid bij het gebruik ervan binnen de complexere en minder uitgekristalliseerde bestuurlijke omgeving van de EU.

### ***Succes Europese integratie***

Een tweede kanttekening is dat de opkomst van de methode van open coördinatie, maar ook de roep om meer versterkte samenwerking, toch vooral een resultante is van het succes van de Europese integratie. In overeenstemming met het bekende *spill over*-mechanisme, en als gevolg van autonome maatschappelijke en internationale ontwikkelingen, heeft de Europese integratie zich als een olievlek over het nationale beleidsdomein verspreid. Europeanisering van het binnenlands beleid betekent een steeds dieper doordringen van 'Europa' binnen de eigen samenleving, en een daarmee samenhangende afname van nationale beleidsvrijheid. De relatie tussen deze ontwikkeling en het gebruik van de nieuwe integratietechnieken is driedelig. Ten eerste is er een neiging bij nationale overheden om de resterende soevereine beleidsdomeinen af te scherm van bemoeienis van 'Brussel'; dit te maar omdat de nu 'integrerende' beleidsterreinen veelal de kernfuncties van de natiestaat betreffen (veiligheid, fiscaliteit, verzorgingsstaat). Ten tweede gaat het hierbij veelal om beleidsvormen die het product zijn van nationale maatschappelijke overwegingen, constellaties, culturen en tradities die moeilijk te vatten zijn in Europese kaders. Daarmee is, ten derde, gesteld dat Europese harmonisatie, zoals terecht in het hoofdstuk wordt opgemerkt, niet altijd de meest voor de hand liggende aanpak is. Tegelijkertijd mag men de ogen niet sluiten voor het politiek opportunisme dat ruim baan krijgt, indien 'nationale politieke gevoeligheid' als criterium voor het al dan niet gebruik van bepaalde instrumenten van samenwerking wordt gehanteerd. Anders gezegd, de huidige populariteit van bijvoorbeeld de open coördinatie zal toch niet

geheel los staan van het gegeven dat deze methode de lidstaten geheel vrij laat in hun beslissingen.

***Open Coördinatie: nog weinig successen***

Dit voert tot de derde kanttekening bij het hoofdstuk. Het gematigd positieve oordeel over alternatieve integratiemethoden is in belangrijke mate op twee argumenten geënt. Ten eerste de stelling dat bepaalde terreinen nu te gevoelig zijn voor onverkorte toepassing van de communautaire methode. De lidstaten zijn niet bereid tot dwingende(r) regelgeving en besluitvorming. Ten tweede de opvatting dat in het bijzonder het instrument van kopgroepvorming in ieder geval buiten het Uniekader een belangrijke aanjagende rol heeft vervuld, en dit wellicht ook binnen het Uniekader zou kunnen doen.

Een eerste opmerking hierbij is dat hoe dan ook de *scoreboard* van toepassing van open coördinatie, maar ook die van versterkte samenwerking binnen de Unie tamelijk mager is. Open coördinatie heeft tot nu toe weinig daadwerkelijke resultaten laten zien; een omstandigheid die niet in de laatste plaats een gevolg is van de vrijblijvendheid van het mechanisme. Het lijkt toch vooral een 'mooi weer-methode' Het werkt als het niet nodig is, maar niet als het wel nodig is. Bij versterkte samenwerking is in zekere zin bovendien sprake van een paradox. Initiatieven van buiten de Unie tussen kleinere groepen van EU-landen hebben weliswaar aan de wieg gestaan van belangrijke ontwikkelingen binnen de Unie (derde pijler, EMU, et cetera), maar ook is duidelijk dat zonder opname van het initiatief in Unieverband een verdere ontwikkeling ervan niet erg waarschijnlijk zou zijn geweest. Bovendien is in die gevallen waar er geen sprake is van toepassing van de communautaire methode ook in Unieverband de verdere ontwikkeling van het desbetreffende beleidsterrein tamelijk problematisch (bijvoorbeeld asiel- en visumbeleid).

Deze laatste overweging voert tot het belangrijkste punt van kritiek op de gegeven analyse. Het hoofdstuk beoogt een bespreking te geven van het potentieel van alternatieve integratiemethoden tegen de achtergrond van beleidsinhoudelijke problemen op bepaalde terreinen. Bij die beleidsinhoudelijke complicaties blijkt toch vooral de nationale gevoeligheid met betrekking tot meer bindende Europese besluitvorming op bepaalde terreinen een belangrijke overweging te zijn die pleit voor niet-gebruik van de communautaire methode. Maar daarmee wordt een belangrijke tweede beleidsmatige dimensie veronachtzaamd, te weten de fundamentele aard van een beleidsterrein of -thema. De primaire vraag dient te zijn of effectieve samenwerking op een specifiek beleidsterrein ten principale meer bindende regelgeving c.q. besluitvorming veronderstelt/vereist. Die noodzaak zal groter zijn indien het een beleidsterrein betreft waarop sprake is van sterkere

negatieve externe effecten van het eigen nationale beleid. Daardoor hebben nationale autoriteiten geen sterke neiging om dit beleid omwille van de belangen van de buitenwereld 'spontaan' aan te passen. Inderdaad, het leerstuk van de zwartrijder en van vluchtgedrag. Een leerstuk dat tot de conclusie zou kunnen leiden dat gegeven de aard van een specifiek beleidsterrein open coördinatie niet *kan* werken, en dat het gebruik ervan veeleer als legitimatie voor niet-samenwerken functioneert dan als laboratorium voor wel-samenwerken. Het risico van zwartrijden is overigens ook inherent aan de methode van versterkte samenwerking; een methode waarbij hoe dan ook de vraag gesteld moet worden of de Unie in zekere zin al niet te ver geïntegreerd is om hoe dan ook tot een betekenisvolle toepassing met dit instrument te kunnen komen.

### ***Sleutelrol Europese Commissie nodig***

Tot slot, alternatieve methoden van integratie zullen het best gedijen indien zij aangevuld worden met elementen van de communautaire methode. Dan gaat het vooral om het 'inbouwen' van een sleutelrol voor de Europese Commissie als element van continuïteit in de beoordeling van het optreden van de lidstaten en als instrument tot objectivering van de belangen en posities van de EU-landen. Zonder zo'n sleutelrol van de Commissie resteren vrijblijvendheid en een gevaar van politisering van de onderlinge verhoudingen. Daarnaast mag niet vergeten worden dat in het instrument van de communautaire methode zelf de nodige flexibiliteit zit (bijvoorbeeld het gebruik van kaderrichtlijnen, et cetera) die nog lang niet volledig is uitgebuit.





## 14 SLOTBESCHOUWING

*M. Scheltema*

*Scheltema is voorzitter van de WRR.*

### 14.1 INLEIDING

Hoe vitaal is de nationale staat in de huidige wereld? In de beide vorige eeuwen stond de staat centraal bij het behartigen van het publieke belang. De zorg voor rust en veiligheid, en het bevorderen van welvaart en welzijn van de bevolking was – voor zover daarbij overheidsoptreden nodig werd gevonden – een taak van de staat. Hij moest de overheid toerusten met de macht en de bevoegdheden om die taken uit te voeren, en hij moest de instituties leveren om een rechtsstatelijke en democratische vormgeving van het overheidsoptreden te verzekeren. Inherent aan deze positie was de gedachte dat de staat soeverein was binnen zijn grenzen. Andere staten hadden geen zeggenschap over wat er op zijn grondgebied gebeurde, en het overheidsgezag kwam binnen dat grondgebied aan de staat toe. Het publieke belang werd dus door zijn organen behartigd. De opvatting van wat tot het publieke belang werd gerekend, veranderde wel in de loop van de tijd. In de verzorgingsstaat van de tweede helft van de vorige eeuw had de staat veel taken aan zich getrokken. De verwachtingen die van het overheidsoptreden bestonden, waren toen dan ook hoog gespannen.

Die centrale positie heeft de staat niet meer. De globalisering van de economie, met het in vele opzichten vervagen van de landsgrenzen, heeft de positie van de staat ingrijpend veranderd: hij kan niet meer op eigen kracht het publieke belang in zijn domein behartigen. Daarvoor is internationale samenwerking steeds meer noodzakelijk. Maar ook binnen zijn eigen grondgebied lijkt hij aan macht te hebben ingeboet. De gedachte dat de samenleving via de regels van de overheid bestuurd kan worden, heeft plaats gemaakt voor een meer horizontale benadering. De overheid moet haar macht delen met andere actoren, die een eigen verantwoordelijkheid moeten nemen voor het behartigen van het algemeen belang.

Het lijkt er dus op dat de positie van de staat wordt ondermijnd. Hij verliest naar twee zijden aan macht: naar boven, naar de internationale gemeenschap, en binnen zijn eigen domein naar andere actoren in de samenleving. Tast deze ontwikkeling zijn vitaliteit niet ernstig aan? Heeft de nationale staat daarmee zijn langste tijd gehad?

In het eerste deel van dit boek zijn drie met elkaar samenhangende ontwikkelingen geschetst die daarop van invloed zijn: het opkomen van de kennissamenleving (hoofdstuk 1), de verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar private actoren (hoofdstuk 2) en het toenemen van de internationale vervlechtingen en de daarmee gepaard gaande internationale samenwerking (hoofdstuk 3). In het tweede deel wordt voor specifieke beleidssectoren ingegaan op de verhouding tussen de beleidsvorming en de nationale staat. Ten slotte komen in het derde deel enkele algemene facetten van de internationalisering aan de orde. In dit slothoofdstuk wordt een poging gedaan enkele algemene lijnen te trekken. Is een vitale nationale staat in de toekomst nodig en mogelijk? Voor de beantwoording van die vraag is het van belang eerst in te gaan op de ontwikkelingen die in deel 1 zijn beschreven.

## 14.2 KENNISSAMENLEVING

Wellicht de meest fundamentele verandering is de ontwikkeling naar de kennissamenleving. Zij is niet voor niets als eerste in dit boek besproken (hoofdstuk 1). Ze ligt aan de basis van internationalisering, en heeft ook een grote invloed op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de overheid en de private sector. Kennis is voor de samenleving van grote betekenis geworden en die betekenis neemt nog steeds toe. Bij welhaast iedere maatschappelijke activiteit speelt kennis een grote rol. Daarmee verandert de samenleving, en verandert de aard van de werkzaamheden in de samenleving. Zo behoeft het geen betoog dat de globalisering van de economie en van veel andere sectoren van het maatschappelijk leven onmogelijk zouden zijn zonder de kennis en de daarop gebaseerde techniek van deze tijd. ICT en toepassingen daarvan, zoals internet, maken de wereld kleiner, en ook in fysieke zin zijn de afstanden korter geworden. De ontwikkeling van nieuwe kennis geschiedt in hoog tempo, waarbij de richting van de kennisontwikkeling onvoorspelbaar is. Wetenschappelijke en technische kennis worden in wereldomvattende gemeenschappen verworven, zodat een nationaal beleid op dat punt nog maar beperkt mogelijk is. Tegelijkertijd neemt het belang van andere dan wetenschappelijke kennis toe. Impliciete kennis (*tacit knowledge*) en inzicht in specifieke en lokale omstandigheden zijn voor tal van activiteiten van grote betekenis. Iedere patiënt en iedere leerling is weer anders, ook al leiden zij aan dezelfde ziekte of moeten zij hetzelfde leren.

Voor de manier waarop de overheid haar taak moet vervullen, heeft dit belangrijke gevolgen. Doordat de ontwikkeling van kennis snel verloopt, onvoorspelbaar is, en vele vormen van kennis essentieel zijn voor bijna alle maatschappelijk activiteiten, is de klassieke vorm van centrale sturing door de overheid steeds

minder mogelijk. Die veronderstelt een niet meer aanwezig vermogen om alle relevante situaties tevoren te voorzien, en de beste handelwijze in regels vast te leggen. Nu was het nooit een goed idee om het geven van onderwijs of de kwaliteit van medische zorg in nauwkeurige regels te willen vangen, maar de nadelen daarvan worden groter naarmate het belang en de vernieuwing van kennis toenemen. Regels werken dan eerder verstarrend dan dat zij het betrokken belang bevorderen. De sturende taak van de overheid verandert hierdoor. Doordat het publieke belang niet meer door sturing vanuit één centraal punt kan worden geborgd, leidt dit tot een grotere plaats voor de eigen verantwoordelijkheid van anderen: burgers, bedrijven en andere instellingen in de private sector. Zonder hun inzet komt men er niet (hoofdstuk 2).

### 14.3 INTERNATIONALISERING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Uit de beschrijvingen in het tweede deel blijkt dat de internationale dimensie op bijna ieder beleidsterrein aanwezig is, zij het met uiteenlopende intensiteit. Op het terrein van het mededingingsbeleid moet men zoeken naar niches voor nationaal beleid (hoofdstuk 9), terwijl men bij het gezondheidszorg nog ‘met de rug naar Europa staat’ (hoofdstuk 4). Maar in algemene zin duiden de bijdragen in het tweede deel van dit boek erop dat de internationale besluitvorming overal een rol speelt, en dat deze de ruimte voor het Nederlands beleid aanzienlijk inperkt. Soms is opvallend hoe sterk een bepaald beleidsterrein wordt beïnvloed door Europese besluitvorming over een ander onderwerp. Men ziet dat bijvoorbeeld voor het ruimtelijk beleid buiten de steden, waarvoor de Europese landbouwpolitiek grote gevolgen heeft (hoofdstuk 10). De overheidstaak kan dan ook niet meer door iedere nationale overheid afzonderlijk worden uitgeoefend. Internationale samenwerking is noodzakelijk, en heeft sinds het midden van de vorige eeuw een grote intensiteit gekregen. De Europese Unie (en haar onderdelen) vormt het meest vergaande voorbeeld daarvan, met een omvangrijke overdracht van bevoegdheden aan het Europese niveau. Overigens blijkt uit de beschrijving van de beleidsterreinen in tweede deel dat de schaal waarop de vraagstukken in internationaal verband spelen, sterk kan wisselen. Enkele virulente milieuproblemen of de migratieproblematiek hebben een mondiaal karakter, terwijl ruimtelijke vraagstukken en het arbeidsmarktbeleid nog vooral op Europese of sub-Europese schaal spelen.

De erkenning van het feit dat de samenleving een internationaal karakter heeft gekregen, en dat de betekenis van nationale grenzen is vervaagd, brengt met zich mee dat het niet meer geheel een kwestie van keuze is of een land meedoet aan internationale vormen van samenwerking. Niet alleen kan men daar niet zonder,

omdat een zelfstandig beleid in isolement niet meer effectief is, maar ook omdat de externe effecten van nationaal beleid toenemen. Een land dat onvoldoende doet aan de bestrijding van de criminaliteit of het tegengaan van luchtverontreiniging, zal onder toenemende internationale druk komen te staan. Het meest vergaande voorbeeld levert op dit moment de strijd tegen het terrorisme op.

#### 14.4 SOEVEREINITEIT ALS ACHTERHAALD CONCEPT

Door de geschetste ontwikkelingen verandert de positie van de nationale staat aanzienlijk. Het concept van de soevereiniteit past niet meer bij de huidige constellatie. Het uitgangspunt kan niet meer zijn dat staten die het belang van internationale samenwerking zien, er doorgaans wel toe zullen komen hun soevereiniteit in te perken door verdragen te sluiten of bevoegdheden aan internationale organisaties over te dragen. Men moet een stap verder gaan: ook wanneer die bereidheid er niet is, maar de noodzaak wel, zal een inperking van het eigen beslissingsrecht en een overdracht van bevoegdheden onvermijdelijk zijn. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke omslag in het denken over soevereiniteit geleidelijk gestalte krijgt. Men zou dit proces, sterk gestileerd, kunnen vergelijken met het *contrat social* van Rousseau. Daarin wordt de overheidsmacht, het staatsverband, opgevat als afgeleid van de autonome wil van de burgers, die zich gezamenlijk hebben gebonden aan de rechten en verplichtingen van dat verband. Natuurlijk heeft een dergelijke binding geen historische wortels, en is de feitelijke totstandkoming van het staatsverband heel anders gegaan. Maar dat verband kan worden gerechtvaardigd vanuit de veronderstelling dat burgers de voordelen of de noodzaak ervan ziende, dit vrijwillig aanvaard zouden hebben.

Een vergelijkbaar proces is in internationaal verband nu nodig. In plaats van het begrip soevereiniteit vast te houden, moet men aannemen dat soevereine staten hun autonomie (moeten) opgeven in het belang van de internationale rechtsorde. Het uitvoeren van de overheidstaak – het behartigen van het publieke belang, inclusief de rechtsorde in het eigen land – is immers niet meer mogelijk zonder vormen van samenwerking en afstemming tussen de staten. Ieder land moet rekening houden met de gevolgen van het eigen handelen buiten het eigen grondgebied. Daarmee is de inhoud van de internationale rechtsorde nog wel in theorie, op de manier van Rousseau, te zien als voortvloeiende uit de soevereiniteit van nationale staten, maar in de praktijk kan men haar niet op een meer nauwkeurige wijze afleiden uit de beslissingen van staten om hun bevoegdheden over te dragen. Te verwachten is daarom dat de noodzaak tot grensoverschrijdende samenwerking, en tot het toekennen van bevoegdheden aan internationale organisaties, een eigen dynamiek zal opleveren. Dat betekent dat de inhoud van

internationale regels en de bevoegdheden van internationale organen niet meer strikt kunnen worden afgeleid uit de aanvaarding door de afzonderlijke staten, maar een eigen ontwikkeling moeten doormaken.

Hoofdstuk 12 laat zien dat dit ook in de praktijk gestalte krijgt. Het Hof van Justitie van de EU spreekt van een eigen rechtsorde die is gevestigd; deze heeft voorrang boven de rechtsorde van de lidstaten. De Europese rechtsorde ontwikkelt zich met horten en stoten tegen de achtergrond van de noodzaak die daarvoor vanuit de verdragen bestaat, maar ook rekening houdend met de maatschappelijke ontwikkelingen sindsdien. Een interessant voorbeeld van een eigen dynamiek biedt ook het Hof in Straatsburg op basis van het Europese Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens, waarop in hoofdstuk 12 ook uitvoerig is ingegaan. De zelfstandige ontwikkeling van de jurisprudentie vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kan niet begrepen worden vanuit de aanvaarding van het nu gevormde recht door de landen die het verdrag oorspronkelijk hebben opgesteld. De ingrijpende gevolgen, ook voor een land als Nederland, zouden niet zijn geaccepteerd indien ze bij de ratificatie van het verdrag bekend zouden zijn geweest. Daargelaten de vraag of men het eens is met de inhoud van de uit-spraken van het Hof, illustreert deze ontwikkeling toch de eigen dynamiek van een zelfstandige rechtsorde op het bovennationale vlak. Een samenleving die een internationaal karakter krijgt, vergt een ordening die niet meer gebaseerd kan worden op de feitelijke toestemming van de afzonderlijke staten. Tegenover die ordening zal in de toekomst een beroep op de soevereiniteit van de staat dus steeds minder kracht verkrijgen.

#### **14.5 EEN NIEUWE ROL VOOR DE NATIONALE STAAT: DRAGER VAN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING**

Door het gegeven dat de staat niet meer de uitsluitende bron van de publieke ordening is – dat is toch de betekenis van soevereiniteit – maar ook ondergeschikt is aan een internationale ordening met een groeiende betekenis, verandert zijn positie. Dat betekent niet vanzelfsprekend een verlies aan belang. Integendeel, in zeker opzicht wordt hij juist van groter gewicht. Hij is er niet meer uitsluitend voor het welzijn van zijn eigen burgers, maar ook voor de burgers van andere staten. Zijn ondergeschiktheid aan de internationale rechtsorde vindt juist zijn grondslag in het feit dat zijn handelen gevolgen heeft buiten zijn grondgebied. Daarom is een grensoverschrijdende samenwerking nodig, en daarom worden bevoegdheden toegekend aan Europa en aan andere internationale organisaties. Maar voor de uitvoering van de afspraken en besluiten die daar tot stand komen, zijn de staten steeds weer nodig. Zelfs in Europa, waar een bovenstatelijke

organisatie is opgebouwd die karaktertrekken van de (federale) staat vertoont, zijn de lidstaten met de implementatie van het beleid belast. Daarom wordt bij de uitbreiding van de EU zo sterk gehecht aan een goed functionerend staatsstelsel in de toetredende landen. Het gevolg is dat iedere staat zal worden aangesproken op de verantwoordelijkheid die hij ook in internationaal verband draagt. De voedselveiligheid in Nederland is mede afhankelijk van de kwaliteit van de keuringsinstellingen in Duitsland of Griekenland. De stabiliteit van de euro wordt beïnvloed door het Franse begrotingsbeleid. Het functioneren van het Nederlandse strafstelsel heeft gevolgen voor de criminaliteit in andere landen. Dit geldt ook in ruimer verband. Migratie, milieu en terrorismebestrijding vergen dat staten elkaar op mondiale schaal aanspreken op hun (interne) activiteiten. Enkele consequenties daarvan worden belicht in hoofdstuk 3. Aan iedere staat zal een aantal basiseisen omtrent inrichting en functioneren gesteld moeten worden. Goed bestuur en rechtsstatelijkheid in ieder land worden onontbeerlijk voor het bewaren van de orde in de internationale samenleving. Welvaart en welzijn in ieder land worden afhankelijk van goed functionerende staten overal ter wereld. Daarom vloeien uit de internationale rechtsorde niet alleen eisen voort die aan staten gesteld moeten worden. De staten hebben ook de verantwoordelijkheid om andere staten te helpen die nog niet aan die eisen kunnen voldoen.

De rol van de staat verbreedt zich dus: hij dient niet slechts zijn eigen burgers, maar is tevens de drager van de bovennationale samenwerking en ordening. Die ordening zal vooralsnog niet het karakter kunnen hebben van een op een staat gelijkende bovennationale constructie, ook in Europa niet. De samenhang in de volksgemeenschap die daarvoor nodig is, ontbreekt nog. Die samenhang wordt ook niet versterkt door de wisselende grenzen die de Europese Unie als gevolg van voortdurende uitbreidingen heeft gekend en ook in de toekomst nog zal kennen. Nationale staten zullen dus de kern van de publieke instituties moeten vormen, zowel binnen het eigen grondgebied, als in de vorm van een netwerk van staten als drager van de internationale publieke instituties, met inbegrip van de Europese Unie.

#### **14.6 DE SCHARNIERFUNCTIE VAN DE STAAT IN DE BELEIDSONTWIKKELING**

Wat opvalt in de beschrijvingen van het tweede deel, is dat in de beleidssectoren de gedachteontwikkeling in veel gevallen nog sterk een nationaal karakter heeft. In de gezondheidszorg en bij het arbeidsmarktbeleid (hoofdstukken 4 en 5) gaat het vooral om nationaal beleid; men heeft soms onvoldoende besef van het belang van de Europese besluitvorming. Maar ook op terreinen waar het internationale

karakter van de problematiek in het oog springt, zoals bij de biotechnologie, geschiedt de meningsvorming nog vaak in een nationale context. De nationale overheid moet dan als 'middenmanager' schakelen tussen de nationale discussie en de internationale besluitvorming (hoofdstuk 7).

Ook wanneer men zich goed bewust is van het feit dat er een internationale dimensie bestaat, wordt die soms meer als een randvoorwaarde beschouwd dan als beleid in ontwikkeling, waarop men vanuit Nederland moet trachten een zo groot mogelijke invloed uit te oefenen. Dat is niet gelukkig, want het beleid dat op Europees niveau of in andere internationale gremia tot stand komt, moet ook voor de Nederlandse burgers als een legitiem beleid aanvaard kunnen worden. Die legitimatie kan voor een deel gevonden worden in de resultaten die het beleid oplevert. Een goed resultaat rechtvaardigt dan het gevoerde beleid (output-legitimiteit). Deze benadering levert het meeste op bij onderwerpen waar technocratische aspecten overheersen, en de doeleinden van het beleid niet aan veel verschil van inzicht onderhevig zijn. Maar bijna steeds is aanvulling aan de inputzijde noodzakelijk: de Nederlandse burgers moeten ervan overtuigd zijn dat voldoende aandacht aan hun belangen en inzichten is besteed. Daarvoor kan een Europees Parlement in de huidige vorm niet dienen. Het feit dat de maatschappelijke discussie in bijna alle sectoren nog een sterk nationaal karakter heeft, zoals de hoofdstukken uit het tweede deel illustreren, impliceert dat een inbreng via de Nederlandse vertegenwoordiging het meest herkenbaar zal zijn.

Voor de legitimiteit van de besluitvorming op bovennationaal niveau is daarom een zichtbare nationale participatie aan die besluitvorming noodzakelijk. De staat vervult daarmee een scharnierfunctie: hij moet de binnen het land bestaande inzichten vertalen in een vertrouwenwekkende participatie aan het internationale beleid (vergelijk de middenmanager uit hoofdstuk 7). Voor die inbreng bestaat overigens nog een ander sterk argument: de implementatie van de Europese en andere internationale besluitvorming berust in overwegende mate bij de nationale instanties. Dat betekent dat de kennis, ervaring en lokale omstandigheden die een rol spelen bij die uitvoering, vanuit de staten in de internationale besluitvorming moet worden ingebracht.

De staat heeft hiermee een belangrijke positie als scharnierpunt voor de inbreng van nationale inzichten in de internationale besluitvorming. Zolang er niet een internationale volksgemeenschap ontstaat, zal de rol van de staat hierin nog aanzienlijk moeten zijn.

## 14.7 HORIZONTALISERING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Niet alleen in internationaal perspectief, maar ook binnen het eigen grondgebied verandert de rol van de staat. De vanzelfsprekendheid waarmee vroeger werd aangenomen dat, wanneer het publieke belang in het geding was, de overheid daarvoor de verantwoordelijkheid moest dragen, is verdwenen. De privatiseringsbewegingen in veel westerse landen waren tekenen van onvrede met de wijze waarop de staat zijn taken vervulde. Van principiële belang is het feit dat in de kennissamenleving die de westerse landen geworden zijn, de mogelijkheden voor een centrale sturing beperkt zijn. In de hoofdstukken 1 en 2 is aangegeven dat de overheid niet meer alleen de verantwoordelijkheid voor het publieke belang kan dragen. Er moet ook een beroep worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en de instellingen van de private sector. Daarbij zijn variatie en experiment bij toepassing en uitvoering vaak een voordeel. Dat maakt het mogelijk te leren van de verschillende ervaringen, zodat het succesvolle behouden en verankerd kan worden (hoofdstuk 1). Het bevorderen van het beleidsleren is in een kennissamenleving van groot belang.

Aan de noodzaak tot een meer gedeelde verantwoordelijkheid draagt ook bij dat er minder congruentie bestaat tussen de overheid en de *civil society* binnen haar grondgebied. Niet alleen door de deterritorialisering (activiteiten zijn niet meer aan een plaats gebonden) maar ook door internationale contacten en vertakkingen van burgers en organisaties verminderen de klassieke mogelijkheden van de overheid om binnen het eigen territoir de wet te stellen. In hoofdstuk 6 is aangegeven dat migratiebewegingen tot gevolg kunnen hebben dat het grondgebied van de staat en de natie als *verbeelde gemeenschap* van mensen minder met elkaar samenvallen. Verder verdelen bedrijven hun activiteiten over zoveel landen dat regelgeving of toezicht met betrekking tot hetgeen binnen één territoir geschiedt soms een haast willekeurig karakter heeft. Dit versterkt de noodzaak voor een ordening waarin ook de verantwoordelijkheid van actoren in de private sector wordt gemobiliseerd. De rol van de nationale en internationale overheden kan dan minder gericht zijn op het rechtstreeks controleren of een multinational in alle delen van de wereld 'maatschappelijk verantwoord' handelt, maar zal zich meer moeten richten op de kwaliteit van de publieke verantwoording voor dat handelen.

## 14.8 DE NATIONALE STAAT IN DE INTERNATIONALE KENNISSAMENLEVING

Uit hetgeen hier is gezegd over de positie van de overheid ten opzichte van de private sector, volgt dat de internationalisering van overheidsbevoegdheden



slechts ten dele een antwoord kan zijn op de moderne ontwikkelingen. Weliswaar is samenwerking in de Europese Unie of in ander verband noodzakelijk, maar ook op die schaal doet zich het feit voor dat centrale overheidssturing in de huidige samenleving minder mogelijk wordt. De verandering van de positie van de overheid ten opzichte van de burgers en de private sector, die zich binnen de staten voordoet, werkt door in internationaal verband. Het is daarom een misvatting te denken dat op Europese schaal een statelijke constructie adequaat is die vergelijkbaar is met die van een (federale) staat en die over soortgelijke sturingsmiddelen zou moeten beschikken als de nationale staat. Afgezien van de vraag of er sprake is van voldoende homogeniteit binnen de gemeenschap van burgers waarop dat Europa zou steunen, zou men dan naar het supranationale niveau vertalen wat op het nationale niveau juist minder goed gaat werken. Ook in Europa zouden dan weer processen van horizontalisering en deling van verantwoordelijkheid nodig zijn, en moeten doorwerken in de manier waarop het beleid wordt gevoerd. Ook daar zou daarom het accent meer moeten liggen op het toestaan en stimuleren van variatie binnen een normatief kader. Processen van het beleidsleren zouden ook op het internationale niveau een grotere plaats moeten krijgen.

Bij een meer gedeelde verantwoordelijkheid zouden de staten een aanzienlijke rol moeten spelen, ook omdat zij degenen zijn die veelvuldig met de implementatie zijn belast. In dat opzicht zijn de ontwikkelingen rondom de verschillende vormen van de open-coördinatiemethode (OCM) interessant. In hoofdstuk 13 komen zij uitvoerig aan de orde. Ze laten een heel andere manier van benaderen van beleidsproblemen zien. Het belangwekkende daarvan is dat veel ruimte wordt ingeruimd voor leerprocessen en voor de toespitsing van het beleid op verschillende omstandigheden. Een noodzakelijk element van deze methode is dat vormen van evaluatie en verantwoording van hetgeen is bereikt een essentieel onderdeel van de methode vormen. Dit in tegenstelling tot meer klassieke vormen van sturing met behulp van regels. Daar zijn de beleidsmakers doorgaans tevreden met het vaststellen van de regels zelf, zonder dat er een terugkoppelingsmechanisme ontstaat om na te gaan of de beoogde effecten worden bereikt. Het bijstellen van beleid op grond van ervaringen krijgt minder systematische aandacht.

De OCM geeft ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, maar legt een groter accent op het verantwoordingsproces. Daardoor kan beter worden ingespeeld op nieuwe inzichten en plaatselijke omstandigheden, en kunnen op grond van de ervaringen en vergelijkingen in andere landen aanpassingen plaatsvinden. Dit vergroot ook de legitimiteit. De resultaten zijn dan zichtbaar, waardoor het beleid zich beter leent voor beïnvloeding.

OCM wordt in Europa vooral gebruikt op beleidsterreinen waar de Europese instellingen geen of beperkte bevoegdheden hebben. Zoals uit de hoofdstukken 6 en 13 volgt, worden de resultaten verdeeld beoordeeld. Dat behoeft in wezen niet te verwonderen: het gaat om recente ontwikkelingen waarmee ervaring moet worden opgedaan. Snelle resultaten zijn ook niet te verwachten: het gaat juist om een geleidelijk proces van beleidsleren. Ook zal het noodzakelijk kunnen zijn OCM te combineren met bindende voorschriften op strategische punten om voldoende effect te kunnen sorteren.

De benadering van OCM sluit aan op de manier waarop in een kennissamenleving beleid moet worden gemaakt en verantwoord. Het niet tevoren nauwkeurig reguleren van gedrag, maar het mobiliseren van de eigen verantwoordelijkheid van verschillende instituties, gecombineerd met zodanige verantwoordingsprocessen dat geleerd kan worden van de eigen ervaringen en die van anderen zijn daarbij de sterke punten. Het versterkt ook de democratische legitimatie: er bestaat een beter inzicht in de consequenties van de verschillende beleidskeuzes.

Een en ander kan betekenen dat deze methode juist op verschillende terreinen waar de opvattingen en tradities in de lidstaten van de EU verschillen, maar waar coördinatie toch noodzakelijk is, een aanvulling en voor een deel een alternatief kunnen zijn voor meer hiërarchische vormen van sturing. Normatieve kaderstelling kan dan een veel globaler karakter hebben, en vormen van gedeelde verantwoordelijkheid kunnen leiden tot aanpassingen door leerprocessen die het gevolg zijn van de evaluaties die deel uitmaken van deze methodiek. Ondanks de kinderziektes die deze nieuwe methode nog kent, biedt ze dus ook een perspectief. Dat geldt niet alleen binnen de Europese Unie, maar ook in ruimer verband. In hoofdstuk 8 komt dat voor het internationale milieubeleid aan de orde.

## 14.9 CONCLUSIES

De betekenis van de nationale staat ondergaat ingrijpende veranderingen. Binnen zijn grondgebied moet hij zijn macht en zijn verantwoordelijkheid voor het publieke belang meer dan vroeger delen met andere actoren. In de internationale wereld maakt zijn soevereiniteit om autonoom zijn positie te bepalen plaats voor de verplichting om zich te voegen naar de internationale rechtsorde.

Maar tegenover het verlies aan macht en aan vrijheid om het publieke belang naar eigen inzicht te behartigen, staat het grotere beroep dat op hem gedaan wordt om de mogelijkheden te scheppen voor de behartiging van het publieke belang in een internationaliserende kennissamenleving. Nationale staten moeten de dragers zijn van internationale samenwerking, en krijgen daarmee een verantwoordelijk-

heid die verder reikt dan het welzijn van de eigen burgers. Zij moeten ook een belangrijke rol spelen in het legitimeren van internationale besluitvorming voor de eigen onderdanen.

In de verhouding met de private sector gaat het erom dat de nationale staten het kader scheppen waarbinnen private actoren een gedeelde verantwoordelijkheid voor het publieke belang kunnen waarmaken. Dat vergt het stimuleren van leerprocessen en verantwoordingsmechanismen die recht doen aan de kenmerken van de huidige kennissamenleving en de professionalisering die daarin optreedt. Dat vergt ook een verankering van de normatieve uitgangspunten die richting moeten geven aan het beleid.

Deze veranderingen zullen in de toekomst moeten leiden tot een aanpassing van de instituties van de staat. Zo is de beleidsvorming nu nog sterk gestructureerd naar het model van de wetgevende macht binnen de *trias politica* van de rechtsstaat. Wanneer de beïnvloeding van het beleid niet moet uitmonden in een nationale wet, maar in de inbreng bij de internationale besluitvorming, vergt dat een andere structuur van besluitvorming. Evenzeer zullen verantwoordingsprocessen bij de overheid een ander karakter moeten krijgen wanneer niet alleen de eigen burgers, maar ook die van andere landen een groot belang hebben bij haar taakvervulling.

De betekenis van de nationale staat verandert, maar vermindert niet. Hij is van essentieel belang voor het behartigen van het publieke belang zowel binnen als buiten zijn territorium. Een netwerk van vitale nationale staten is noodzakelijk voor het welzijn van de samenleving van morgen.



De WRR onderzoekt toekomstige ontwikkelingen ten behoeve van het regeringsbeleid. De werkzaamheden van de WRR zijn erop gericht bestaande problemen in een brede samenhang te bezien, daarbij nieuwe problemen te verkennen en nieuwe perspectieven en oplossingsrichtingen aan te geven. Op deze manier versterkt de raad de aandacht voor de langetermijnaspecten van het regeringsbeleid.

De samenstelling van de raad is:

Prof. mr. M. Scheltema (voorzitter), prof. dr.ir. J. Bouma, prof.dr. F.A.G. den Butter, prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras, prof.dr. G.A. van der Knaap, prof.dr. P.L. Meurs, prof.dr. J.L.M. Pelkmans, prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt.

Secretaris: prof.dr. J. van Sinderen

Hieronder worden de publicaties van de WRR opgesomd van de zesde raadsperiode (1998-2002).

#### **Rapporten aan de regering**

- 55 Generatiebewust Beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis; de gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)

In voorbereiding zijn rapporten over de uitbreiding van de Europese Unie, biotechnologie, productiviteit en handelsgeest, en milieubeleid.

#### **Voorstudies en achtergronden**

- V104 K.W.H. van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen, M. Ekelenkamp, F.J.P.M. Hoefnagel, M. Scheltema (red.) (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A Methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970
- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid

- V109 H. Mommaas, m.m.v. M. van den Heuvel en W. Knulst (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong (red.) (2002).Onderwijs voor een kennissamenleving; de rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen, Bart Wissink (2002) Stad en land in een nieuwe geografie; maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte; over veranderingen in stad en land
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid; over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 G.J.M. van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 W.J. Witteveen en B.M.J. van Klink (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 R. de Wilde, N. Vermeulen en M. Reithler (2002) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel (nog te verschijnen)

#### **Werkdocumenten**

- W99 A. Reijndorp, B. Truijens, I. Nio, H. Visser, V. Kompier (1998) De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit
- W100 P. Smit, P.J. Stallen, R. Herngreen (1998) Ruimte als forum
- W101 J.M. Bekkering, R.M.A. Jansweijer (1998) De verdeling van arbeid en zorg: prikkels en belemmeringen
- W102 R.M.A. Jansweijer (1998) Pensioensystemen vergeleken: wie draagt welke risico's
- W103 Dirk Scheele (1999) Arbeid en vaardigheid. Een literatuurstudie naar de veranderingen in arbeidsvaardigheden
- W104 Eric Philippart, Monika Sie Dhian Ho (2000) The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU. Argumentation and recommendations
- W105 H.A.A. Verbon, B.J.A.M. van Groezen, Th. Leers (2000) Economische theorie van overlappende-generatiemodellen (2000)
- W106 R. Gerlagh en M.W. Hofkes (2000) Intergenerationale overdrachten van milieukapitaal
- W107 A.J.G. Verheijen (2000) Administrative capacity development. A race against time?
- W108 Richard H. Jones (2000) Educating for an open society
- W109 Jacques Pelkmans, Daniel Gros, Jorge Núñez Ferrer (2000) Long-run Economic Aspects of the European Union's Eastern Enlargement
- W110 D.M. Curtin, R.H. van Ooik (2000) Revamping the European Union's Enforcement Systems with a View to Eastern Enlargement
- W111 Erhard Blankenburg (2000) Legal Culture in Five Central European Countries

- W112 Jörg Monar (2000) Enlargement-related Diversity in EU Justice and Home Affairs: Challenges, Dimensions and Management Instruments
- W113 C.A. Hazeu, J.J.A. Eggelte, F.A.G. den Butter (red.) (2000) Naar een vrijwel volledige arbeidsparticipatie
- W114 C.G.E. Boender, S. van Hoogdalem, R.M.A. Jansweijer, E. van Lochem (2000) Intergenerationale solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: een scenario-analyse
- W115 Eric Philippart en Monika Sie Dhian Ho (2001) Pedalling against the wind. Strategies to strengthen the EU's capacity to act in the context of enlargement
- W116 R.M.A. Jansweijer en A.C.J.M. Winde (red.) (2001) Intergenerationele solidariteit en individualiteit in de tweede pensioenpijler: conferentieverslag
- W117 M.C.E. van Dam-Mieras (2001) Biotechnologie in maatschappelijk perspectief
- W118 J.D.J. Waardenburg (2001) Institutionele vormgevingen van de Islam in Nederland gezien in Europees perspectief
- W119 Ingrid Esveldt en Jeroen Traudes (2001) Kijk op en contacten met buitenlanders; immigratie, integratie en interactie
- W120 Mirjam van het Loo, Stephan De Spiegeleire, Gustav Lindstrom, James P. Kahan en Georges Vernez (2001) A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences
- W121 J. Dagevos (2001) Perspectief op integratie; over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland
- W122 Ruben Gowricharn (2001) In- en uitsluiting in Nederland; een overzicht van empirische bevindingen
- W123 De Valk, Esveldt, Henkens en Liefbroer (2001) Oude en nieuwe allochtonen in Nederland: een demografisch profiel
- W124 S. Verhallen et.al (2001) Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen
- W125 Dennis Broeders (2001) Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen
- W126 Dirk Scheele (2001) Ruimte aan de stad
- W127 Adrienne A. van den Bogaard (2002) De verwevenheid tussen toekomstverkenning en beleid; het ontstaan van vertoogcoalities
- W128 B. Wissink en J. Bouma (red.) (2002) Perspectieven op milieurisico's
- W129 A. Hobza (2002) Cc candidate countries on the way to eurozone
- W130 G.J. Kronjee (2002) Toekomstverkenningen
- W131 J.F. Mofers en F.J.M. Gerrissen (2002) Kennisorganisatie voor vernetwerkte waarde. Waardeproductie in netwerken van bedrijven, overheden en burgers

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks Voorstudies en achtergronden zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag, tel. 070-378 9880, fax 070-3789783.