

Reveil Liberaal Reveil Liberaal Reveil  
beraal Reveil Liberaal Reveil Liberaal  
veil Liberaal Reveil Liberaal Reveil  
eraal Reveil Liberaal Reveil Liberaal

Het democratisch tekort

veil Liberaal Reveil Liberaal Reveil Li  
aal Reveil Liberaal Reveil Liberaal Re

Toekomst van Europa in de wereld

il Liberaal Reveil Liberaal Reveil Lib  
raal Reveil Liberaal Reveil Liberaal R

Marktwerking in de zorg

Liberaal Reveil Liberaal Reveil Liber  
Reveil Liberaal Reveil Liberaal Reveil

## INHOUDSOPGAVE



De rol van de overheid: een liberaal dilemma

**Eric Balemans**

159

Onderhoud van de democratie: een liberaal imperatief

Bespreking van P.G.C. van Schie (red.), Het democratisch tekort. Interpretaties en remedies.

**Jos de Beus**

161

Een onzeker Europa in een wereld in beroering

**Frits Bolkestein**

170

Met zorg ondernemen

**Kim Putters**

176

Marktwerking in een nieuw zorgstelsel

**Marco Kreuger**

181

Klimaatverandering

**Hans Labohm**

189

Traditie en verlichtingsdenken

**Jerker Spits**

200

LIBERAAL REVEIL IS EEN UITGAVE VAN DE  
PROF.MR. B.M. TELDERSSTICHTING



### KERNREDACTIE

prof.dr. U. Rosenthal (voorzitter)

drs. M. Andriessen (eindredacteur)

E.R.M. Balemans

mw. prof.dr. H.M. Dupuis

prof.dr. L.F.W. de Klerk

drs. H.H.J. Labohm

drs. P.G.C. van Schie

mr.drs. S.E. van Tuyl van Serooskerken

### ALGEMENE REDACTIE

prof.mr.dr. P.B. Cliteur

drs. D.J.D. Dees

mw. drs. M. Molenaar

T.P. Monkhorst

mr. J.R. Schaafsma

dr. M. Visser

prof. H.J.L. Vonhoff

dr. T. Zwart

### BESTUUR

mw.mr. L.J. Griffith (voorzitter)

mr. J.H.C. van Zanen (penningmeester/secretaris)

### REDACTIEADRES

Koninginnegracht 55a

2514 AE Den Haag

telefoon: 070-3631948; fax: 070-3631951

e-mail: [LiberaalReveil@teldersstichting.nl](mailto:LiberaalReveil@teldersstichting.nl)

website: [www.teldersstichting.nl](http://www.teldersstichting.nl)

### ABONNEMENTEN-ADMINISTRATIE

Koninginnegracht 55A

2514 AE Den Haag

telefoon: 070-3631948

fax: 070-3631951

[info@teldersstichting.nl](mailto:info@teldersstichting.nl)

### ABONNEMENTEN

De abonnementsprijs (6 nrs) bedraagt € 27,23 per jaar.

Voor jongeren onder de 27 jaar is de prijs € 18,15.

Losse nummers kosten € 4,30.

Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij

het abonnement vóór 1 december bij

de abonnementenadministratie is opgezegd.

### TECHNISCHE VERWERKING

mw. M. Günther

### DRUK

Drukkerij Stimuka

### ADVERTENTIETARIEVEN

Advertentietarieven zijn op aanvraag beschikbaar

De auteursrechten liggen bij de uitgever

ISSN 0167-0883

# DE ROL VAN DE OVERHEID: EEN LIBERAAL DILEMMA

ERIC BALEMANS



Op 15 mei 2002 kwamen de gevoelens van onrust en frustratie die bij veel mensen leefden duidelijk aan de oppervlakte. De oorzaken liggen veel dieper dan onvrede met de politiek. Het heeft veel meer te maken met het spanningsveld tussen de individuele verantwoordelijkheid en de rol van de overheid. Veel mensen voelen zich in de dagelijkse omgang met de overheid gefrustreerd.

Uitgangspunt voor liberalen, en dus de VVD, is nog steeds de eigen verantwoordelijkheid van het individu. De vrijheid van het individu wordt daarbij slechts beperkt voor zover het een aantasting of bedreiging vormt voor de vrijheid van andere individuen. De rol van de overheid is daarbij zo klein mogelijk en op gepaste afstand. Het liberale principe staat niet ter discussie, maar het wordt de hoogste tijd dat de grenzen aan de vrijheid van het individu duidelijker worden ingevuld en vooral de tweeslachtige rol van de overheid verdwijnt. Dat is geen pleidooi voor meer regels, wel voor duidelijkheid in communicatie en handelen.

De spagaat van de overheid komt de laatste tijd pijnlijk aan de oppervlakte als we bijvoorbeeld kijken naar de relatie tussen de overheid en ouders/opvoeders. Voor mensen die niet op natuurlijke wijzen kinderen kunnen krijgen en toch ouders willen worden staat de weg van adoptie open. Het begint met een indiening van een verzoek bij het Ministerie van Justitie. Het verzoek wordt in handen gesteld van de Raad voor de Kinderbescherming. Vervolgens moeten de aspirant-ouders één jaar wachten voor de procedure verder gaat om zeker te zijn dat ze echt wel een kind willen adopteren. Dan volgen acht cursussen met een sterk ontmoedigend karakter. Daarna wordt de thuissituatie door de Raad voor de Kinderbescherming samen met een sociaal werker doorgelicht en beoordeeld, waarbij de aspirant-ouders volledig

binnenstebuiten worden gekeerd. Dan volgt een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming met een advies aan het Ministerie van Justitie. Als dan uiteindelijk het licht op groen wordt gezet begint een volgend traject: de zoektocht naar een kind. Dit kan (terecht) alleen door gebruik te maken van door de overheid geselecteerde bemiddelingsbureaus. Op dit moment is er bij alle bureaus sprake van wachtlijsten. Kortom: 'van eerste verzoek tot eerste knuffel' duurt vier jaar. Kan dit sneller? Wellicht. In Spanje neemt de gehele procedure één jaar in beslag, en ook dat land is lid van de Europese Unie.

De weg naar het adoptiekind is zowel procedureel als emotioneel lang en hard. In het belang van het kind en de samenleving waar het een plaats krijgt, misschien wel terecht.

De overheid heeft hier ten opzichte van de aspirant-ouders een overheersende en allesbepalende rol. Zij oordeelt over aspirant-ouders en schenkt al dan niet het ouderschap. Met andere woorden: de overheid oordeelt, in het geval van adoptie, vooraf over de geschiktheid van mensen om kinderen op te voeden en uit te laten groeien tot verantwoordelijke mensen. Eenmaal adoptiefouder geworden houdt de overheid bovendien regelmatig de vinger aan de pols. Bij een tweede kind begint de procedure weer opnieuw en duurt drie jaar.

In schril contrast hiermee staat de rol van de overheid ten opzichte van ouders die wel op een natuurlijke wijze kinderen hebben gekregen. Hier geen toetsing vooraf. Geen oordeel over de geschiktheid om kinderen op te voeden. En ook dit is terecht want wie is de overheid dat zij zou mogen bepalen of je wel of geen kinderen zou mogen krijgen? De overheid stelt zich hier in zekere zin te terughoudend op ten opzichte van natuurlijke ouders waarvan de kinderen ontsproten of dit dreigen te

gaan doen. Let wel: ouders zijn en blijven zelf verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Het liberale principe van de eigen verantwoordelijkheid geldt ook hier, maar niet tegen elke maatschappelijke prijs. Waarom zou de overheid ook hier niet wat meer de vinger aan de pols kunnen houden?

Veel probleemjongeren zijn bekend bij de wijkagent en de maatschappelijk werker. Vandaar dat politie en maatschappelijk werk niet echt verbaasd zijn als enkele probleemjongeren een zo ernstig delict plegen dat opeens de nationale aandacht krijgt. Niet zelden zijn de betreffende ouders uitermate verbaasd omdat hun kind zich thuis blijkaar heel anders gedraagt. Daarnaast blijkt regelmatig dat de ouders al veel langer niet bij machte zijn om te voorkomen dat hun kinderen ontsporen. Dat verschil tussen het gedrag thuis en het gedrag op straat heeft alles te maken met de te terughoudende opstelling van de overheid ten aanzien van wat er zich afspeelt in de gezinssituatie achter de voordeur. Ontsporing zelf kan voorkomen worden als politie en hulpverleners niet slechts observeren maar ook de ouders confronteren en aanspreken op het gedrag van hun kinderen. Vervolgens

kan opvoedingsondersteuning aan de ouders van minderjarigen worden geboden. Als dat niet blijkt te helpen en er sprake is van veelvuldig plegen van delicten kunnen speciale scholen zoals de Glen Mills School een belangrijke bijdrage leveren aan een heropvoeding van de probleemjongeren.

Het wordt tijd dat de overheid haar terughoudendheid hier laat varen. Dat is in het belang van het kind en van de samenleving en dat zou politiek-links en -rechts moeten kunnen verenigen. Als men bij adoptiefouders een wakend oog heeft kan dat ook bij natuurlijke ouders. Ouders zijn ouders.

Naast het aanpakken van de hierboven specifiek beschreven problematiek zou een veranderende houding van de overheid ook meer duidelijkheid scheppen over haar eigen rol en functioneren. De tweeslachtigheid van de overheid vermindert evenals de maatschappelijke frustratie.

*E.R.M. Balemans is lid van de kernredactie van Liberaal Reveil en kandidaat voor de Tweede Kamer.*

# ONDERHOUD VAN DE DEMOCRATIE: EEN LIBERAAL IMPERATIEF

BESPREKING VAN P.G.C. VAN SCHIE (RED.),

HET DEMOCRATISCH TEKORT. INTERPRETATIES EN REMEDIES

JOS DE BEUS



*Democracy is, of course, wrongly conceived when treated as merely a body of doctrine. It is a stage of development. It is not created by aspirations or by new faith; it is built up by slow habit. Woodrow Wilson (aangehaald door G. John Ikenberry, After Victory, Princeton, 2002, pp. 147-148)*

## EEN PATHOLOGIE VAN HET POLDERMODEL ALS POLITIEKE ORDE

Deze bundel behelst een kritisch oordeel van liberale snit over de werking en toekomst van de Nederlandse democratie.<sup>1</sup> Zij is de neerslag van twee jaren conversatie in werkgroepverband over de pathologische kanten van de hedendaagse Nederlandse politiek. De werkgroep signaleert stroperigheid van het overleg, verstrengeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties, inconsistente regelgeving, proliferatie van toezichhoudende ambtelijke diensten, juridisering van politieke geschillen en een daarmee samenhangende onvrijheid van huidige leiders en toekomstige generaties (ook in de buitenlandse politiek), en onderschikking van de wetgevende macht aan de uitvoerende macht.

De werkgroep gaat ervan uit dat er alles bij elkaar een probleem is gerezen: 'sluipenderwijs is de kracht van de democratische motor van de politieke besluitvorming afgenomen' (p. 5). Deze motor heeft een 'onderhoudsbeurt' nodig (de term is van Van Schie). Liberale staatkundige beginselen en idealen, zoals de machtenscheiding, het behoorlijk bestuur, de grondrechten en de openbaarheid (Burkens), zullen bruikbaar blijven in een onafwendbaar wordende fase van constitutionele politiek

en herijking van de representatie. Maar toch is het liberalisme in de huidige conditie van toenemende vijandigheid en agressie - mondiaal, Europees, binnenlands - allesbehalve 'een rustig bezit' (Rosenthal, p. 133). Het moet opnieuw worden verwoord en deels opnieuw worden uitgevonden, zelfs binnen een oude natiestaat als Nederland in een nieuw tijdperk van internationale commercialisering en democratisering.

Van Doorn en Van Schie behandelen achtereenvolgens de maatschappelijke en staatsrechtelijke voorwaarden voor een democratie die de vrijheid dient en voor een vrijheid die de democratie schraagt. Burkens en Slagter bespreken de feitelijke en wenselijke wisselwerking tussen de rechtsstaat en de democratie. Rosenthal en Cliteur beschouwen de oude (Weberiaanse) theorie over ambtelijke beleidsuitvoering binnen een grondwettelijk-parlementair kader, de praktijk van wetshandhaving die dit kader loslaat, en de herformulering van een doctrine van democratisch bestuur. Lucardie en Voerman beschrijven de tendentiële daling van de opkomst van kiezers, het ledental van partijen en het activisme van partijleden. Zoutendijk gaat na of een door de nieuwe informatie- en communicatietechnologie (ICT) opgewekte deelname aan de politiek hier een tegengedens zou kunnen vormen die past in de liberale visie op de representatieve democratie.

De bundel komt als geroepen. De Teldersstichting heeft een nieuwe directeur, een jonge historicus met de moeilijke taak om de standaard voor liberale wereldbeschouwing die de veel te vroeg overleden econoom Groenveld vestigde te handhaven en te overtreffen.

(Ook dat laatste behoort tot het vooruitgangsidee.) De Nederlandse samenleving en politiek zijn in het jaar 2002 gewikkeld in een onverwachte en snelle omwenteling waarvan de oorzaken en gevolgen nog nauwelijks zijn te overzien. De VVD leed de grootste nederlaag in haar geschiedenis, groter nog dan die van 1986. Voor het eerst verloren de liberale partijen VVD en D66 gelijktijdig, en niet zo'n beetje ook. Er is al uitgerekend dat de Nederlandse verkiezingen van 2002 behoren tot de zestien meest turbulente verkiezingen in Europa sinds 1900, en wel op een vierde plaats met de Nederlandse verkiezingen van 1994 op de dertiende plaats.<sup>2</sup> Maar terwijl het protest van de ouderenbeweging in 1994 samenging met een liberale triomf, ging de protestbeweging van Fortuyn samen met een liberale neergang. Het zogeheten populisme alias de 'nieuwe politiek' is dus niet alleen een bedreiging van de sociaal-democratie maar ook van het liberalisme in Nederland. De heersende liberale opvattingen, zoals de positieve waardering van de depolitisering in de jaren negentig bij Bolkestein (liever geen nieuwe romantiek) en Van Mierlo (liever geen nieuwe ideologie), bieden geen soelaas meer.<sup>3</sup>

Wat is thans op enige afstand van de praktische politiek de liberale kritiek op deze politiek? Is er te weinig democratie, teveel democratie, of ligt de Nederlandse problematiek, zoals de nieuwe voorman van de VVD Zalm vermoedelijk zal stellen, eerder besloten in de mislukking of het gemis van goed beleid dan in fundamentele nadelen van de politieke structuur en cultuur alhier? Is de liberale kritiek gerechtvaardigd? Biedt die kritiek, mede opgevat als zelfkritiek, ook aanknopingspunten voor een nieuw en levensvatbaar hervormingsstreven van de liberalen, om te beginnen na de verkiezingen in januari 2003? Dat lijken me de interessante vragen.

#### LIBERALE KRITIEK OP DE DEMOCRATIE SINDS 1945

Eerst geef ik een indruk van de context van deze bundel. De liberale kritiek op de Nederlandse democratie na de Duitse bezetting betrof de verzuiling en het corporatisme. Volgens de liberalen belemmerde de verzuiling de vrije rationele keuze van individuele gelovigen en werknemers. Zij hinderde ook de integratie van midden-groepen en laagst betaalden in de nationale rechtsstaat

door een bevrozing van sociaal-economische scheidslijnen. Het corporatisme blokkeerde de werking van vrije markten en de opwaartse beweging van getalenteerden op eigen kracht (meritocratie ofwel loon naar verdienste). Het ondermijnde bovendien het primaat van het parlement. De herkansing en nieuwe bloei van het Nederlandse liberalisme na het welslagen van de wederopbouw zonder Nederlands Indië - zeg maar na 1966 - hadden alles te maken met een snelle ontzuiling, die later overging in een 'individualisering' van het handelen van leden van gezinnen, bedrijven en verenigingen. Daarnaast was sprake van een toenemend diskrediet van het corporatisme, dat met zijn patstellingen tussen sociale partners en beperking van concurrentie met buitenstaanders de werkloosheid en een algehele uittreding uit het arbeidsproces op kosten van de gemeenschap leek te bevorderen. De VVD en D66 werden groot en relevant als alternatieven voor achtereenvolgens de christen-democraten en de sociaal-democraten, de twee supermogendheden in Nederlandse politiek sinds de invoering van het algemeen kiesrecht. De VVD, aldoor groter dan D66, werd zelfs een ware volkspartij.

Het is bekend dat beide partijen schommelden als het op kracht van leiderschap en steun van de kiezer aankwam, terwijl hun cycli zelden synchroon verliepen. Alleen in 1967, 1977 en 1994 (de geboorte van Paars) worden VVD en D66 samen sterker. Minder bekend is dat hun houding tegenover een Nederlandse politiek zonder paternalistische elite en dociele massa uiteenliep. De liberalen van de VVD waren tevreden over het politieke stelsel als toonbeeld van stabiliteit, maar ontevreden over de te grote rol van de overheid. De liberalen van D66 waren tevreden over de rol van de overheid als toonbeeld van pragmatisch ingrijpen, maar ontevreden over het te gesloten politieke stelsel.

In de lijn van de Liberale Staatspartij bekritiseerde de VVD de voortgaande uitbreiding van de overheid. De stagnatie van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig werd uitgelegd als een overbelasting van het openbaar bestuur ten gevolge van een *overschot* aan democratie, een doorgeschoten politisering van bedrijven, scholen en de samenleving in het algemeen door partijen, belangengroepen en sociale bewegingen met een progressieve signatuur van principiële aard (vrijheid als ontplooiing)

maar ook van opportunistische aard (behartiging van deelbelang onder het mom van burgerlijke ongehoorzaamheid). De VVD was fundamenteel tevreden met de instituties van de parlementaire democratie. Haar onvrede gold de groei van inmenging door de centrale overheid als voertuig van zaakwaarnemers en de greep naar de macht door het personeel van arbeidsorganisaties in de industrie en de dienstverlening als twee onbedoelde gevolgen van een op zichzelf wenselijke ontzuiling.

In de lijn van de Vrijzinnig-Democratische Bond bekritiseerde D66 de spelregels voor pacificatie, zoals de geheime kabinetsformatie. Die spelregels waren niet alleen overbodig geworden nu de godsdienststrijd en klassenstrijd waren gestreden. Ze wezen in de visie van deze liberalen ook op een tekort aan democratie, een ontmoediging en zelfs desorganisatie van nieuwe meerderheden rondom hedendaagse verschillen en geschillen (zoals inzake kwesties rondom emancipatie van vrouwen en bejaarden). De zogenaamde kloof tussen de beroeps-politiek en de burgerlijke samenleving, die sinds de jaren tachtig tot uiting zou komen in een afnemend gezag van politieke partijen, volksvertegenwoordigers en ministers, werd uitgelegd als het bewijs van deze visie. D66 bepleitte een stelselwijziging in de vorm van een districtenstelsel met twee partijformaties, directe verkiezing van politieke gezagsdragers alsmede referenda en volksinitiatieven.

De doeltreffendheid van deze tweevoudige liberale kritiek vertoont een opmerkelijk patroon. De rol van de overheid werd metterdaad kleiner als uitvloeisel van een bezuinigings- en dereguleringsoperatie van opeenvolgende kabinetten sinds 1983, een marktdenken in allerlei maatschappelijke sferen (ook buiten het domein van de schaarste) alsmede een retoriek van relativering van politiek leiderschap en maakbaarheid van de samenleving via wetgeving en overheidsbemoeienis. De stelselvernieuwing liep vast in talloze staatscommissies. Veel meer dan de wethouder van buiten de gemeenteraad bleef er niet van over. Het corporatisme ging het poldermodel heten en werd van symbool van een Nederlandse ziekte tot symbool van een Nederlands economisch wonder.

De geloofwaardigheid van de kritiek was al even opmerkelijk. Het pleidooi voor een kleinere overheid (doeltreffende uitvoering van kerntaken) werd gemeen-

goed in alle grote partijen, met als voornaamste consequentie de samenwerking tussen liberalen en sociaal-democraten tussen 1994 en 2002. De stelselwijziging bleef een bron van onenigheid tussen de seculiere partij en terwijl de confessionele partij er helemaal niet voor warmliiep, zelfs niet toen zij zich verzoend had met de oppositierol.

De actualiteit van de kritiek is bijna bizar. De VVD kreeg van Fortuyn te horen dat haar hervorming van de staat onevenwichtig was: teveel privatisering, te weinig marktwerking in de publieke sector. Daardoor had zij een puinhoop van Wiegeliaanse omvang geschapen, waarbij Fortuyn enkel voor de prestaties van minister van Financiën Zalm een uitzondering maakte. D66 werd gepasseerd als kampioen van de universele mondigheid en de stelselwijziging doordat Fortuyn het pleidooi voor rechtstreekse verkiezingen en referenda koppelde aan eenhoofdig quasi-presidentieel leiderschap van de premier en hernationalisering van het beleid inzake integratie van immigranten en van Europese staten. De triomf van de Lijst Pim Fortuyn betekende dat anderhalf miljoen kiezers de liberale politici tot de verdedigers van kartelpolitiek rekende, en niet tot de doorbrekers daarvan. Nog afgezien van de massale vlucht uit de onherkenbaar geworden sociaal-democratie, voltrok zich hier een dubbele afstraffing: van een liberalisatie die doorging en die een op nieuwe weelde en stijgende verwachtingen gebaseerde assertiviteit bracht (getuige het verlies van de VVD) maar ook van een vernieuwing van de consensusdemocratie die niet doorging, die beperkt bleef tot ontspanning in de omgang tussen politici van de PvdA en de VVD, en die een op teleurstelling en cynisme gebaseerde opstandigheid bracht (getuige het verlies van D66). Het is duidelijk dat de stemmers op Fortuyn en Balkenende het democratisch tekort associëren met een mislukt vreemdelingen- en minderhedenbeleid in de geest van multiculturalisme (Nederland is vol), met fricties in de publieke sector (wachtlijsten, files), en met corruptie en regentengedrag van een hele generatie vooruitstrevende politici en bestuurders. Onduidelijk is echter of de boze bevolking een stelselwijziging wenst, want de partij die dit wilde bleef steken (Leefbaar Nederland) terwijl de partij die dit weigerde het grootste werd (CDA).

VAN DEMOCRATISCH OVERSCHOT NAAR  
DEMOCRATISCH TEKORT

Tegen deze achtergrond bezien, wijst de bundel meteen al op een kentering in het liberale denken. Uitgerekend in een periode waarin D66 lijkt uit te sterven, verlaten vrijwel alle auteurs de stelling van de VVD dat er een democratisch overschot bestaat in verband met de overvraging van de staat. Ze omarmen de stelling van D66 dat er een soort van democratisch tekort is in verband met de verzwakking van partijgebonden representatie als het gaat om legitimering van de wet en effectuering van het burgerschap op nationale schaal. Zeker, Van Doorn en Burkens staan stil bij de rechtspositie van gewone burgers afzonderlijk, de zelfstandigheid van private ondernemingen in een markteconomie en de onafhankelijkheid van media in een publieke sfeer, drie primaire voorwaarden voor de liberale democratie. Zij stellen vast dat de Nederlandse politiek op deze punten ronduit vitaler is geworden. Maar zij zeggen er meteen bij dat dit Nederlandse gelijk van Fukuyama (de historische overwinning van het liberalisme in 1989, in Nederland al ingezet in 1983 door de christen-democraat Lubbers) niet voldoende is om de kwaliteit van de democratie in de nabije toekomst veilig te stellen.

Van Doorn ontwaart een kruispunt: óf de hiërarchie in de publieke sector wordt hersteld met duidelijke afspraken over de verdeling van bevoegdheden (zoals die zich nu op Europees niveau aandienen in de Conventie over de Toekomst van Europa) óf de politieke leiders en bestuurlijke gezagsdragers met formele macht worden rechtstreeks gekozen (zoals de presidenten van de Nederlandsche Bank en de Europese Bank). Van Schie wenst een grotere invloed van de kiezers op de personele samenstelling van de volksvertegenwoordiging via de algemene werking van de voorkeurstem. Hij wenst ook een scheiding tussen inhoudelijke verantwoordelijkheid van de minister en uitvoerende verantwoordelijkheid van de staatssecretaris alsmede de invoering van nationale bindende referenda over grondwetswijziging en onderwerpen die een impasse veroorzaken tussen de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Burkens concludeert tot een dualisering in de verhoudingen tussen parlement en kabinet waarbij het regeerakkoord zich beperkt tot hoofdlijnen en weerbarstige strijdpunten. Het parlement moet

weer het orgaan worden voor het tegenwicht tegen de regering, het beraad over nationale belangen en de partij-enstrijd langs werkelijke scheidslijnen terwijl de regering zich bezighoudt met de codificatie van de maatschappelijke ontwikkeling van rechtsbewustzijn. Slagter oppert naast de al genoemde invoering van referenda bij omstredden onderwerpen een rechterlijke toetsing van wetgeving, informatieve lobbying, en meer waakzaamheid in de vaststelling van de jaarrekening van de centrale overheid (en het toezicht daarop) van de Tweede Kamer.

Rosenthal en Cliteur kijken naar de uitvoering. De eerste bepleit publieke registratie en veroordeling van wetsovertreders (reputatieverlies als sanctie), actieve betrokkenheid van burgers bij de aanpak van misdadigers (de politie helpen) en een reguliere aanvullende rol van particuliere veiligheids- en bewakingsdiensten. De tweede betreft een duidelijke stelling op Van Doorns kruispunt. Een minister is gehouden om inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheid door leiding te geven, waar een volksvertegenwoordiger is gehouden om de minister te controleren. Beiden werken met partijpolitieke premissen, waar de ambtenaar werkt met de premisse van neutrale deskundigheid. Dat is volgens Cliteur nog steeds beter dan tweezijdige partijpolitiek (de heerschappij der partijen, waaronder het Amerikaanse *spoils system*) of tweezijdige neutraliteit (de technocratie met een menselijk gezicht, zoals Van Doorn dat noemt). Zoutendijk stelt dat het ledental en de bezigheden van leden van politieke partijen worden bevorderd door de creatieve toepassing van ICT. Een dergelijke toepassing heeft als bijkomend voordeel dat niet alles gaat afhangen van formele stelselwijziging à la D66 en dat evenmin alles gaat uitlopen op een directe glasvezeldemocratie zonder verkiezingsprocedures en de verbeeldingskracht van gekozenen als vormen van integratie.

In alle bijdragen worden de beperkingen van bestrijding van het democratisch tekort via institutionele hervorming onderstreept. Aan de ene kant verhindert goed liberaal beleid dat er een algehele effectiviteitscrisis van de Nederlandse staat uitbreekt. Nederland hoeft om zo te zeggen geen Venlo in het groot te worden, met een burgemeester die machteloos meent te staan tegenover de import van spanningen en de ordeloosheid onder burgers van eigen makelij en die andere gezagsdragers



openlijk en onmiddellijk de schuld geeft. Aan de andere kant wordt institutionele hervorming begroet en vergeeft als zij niet samengaat met een cultuuromslag onder gezagsdragers en burgers tegelijk. De les van oud-ombudsman Oosting uit de vuurwerkcramp in Enschede moet ook elders ter harte worden genomen. Dat gezegd zijnde, meen ik toch dat de hierboven samengevatte conclusies tamelijk radicaal zijn. Welke inzichten liggen eraan ten grondslag?

#### EEN LIBERALE ANATOMIE

Van Schie noemt de curieuze combinatie van toenemende interne controle binnen partijen en afnemende externe controle van de partijen, op het kiezersvolk, de openbare sfeer en het overheidsapparaat. Burkens noemt de afnemende waarde van partijstrijd tegen de achtergrond van de consensuspolitiek, de aanvaarding van de rechtsstaat, de regelingen voor bestuurlijke inspraak en beroep, de dagelijkse chaos en rotzooi in het beleidsproces, en de Europese eenwording. Slagter noemt de verplaatsing van de politiek uit het nationale centrum tegen de achtergrond van internationalisering van de economie, de cultuur, het recht en het bestuur.

Rosenthal noemt de gecompliceerde handhaving van wetten en regels. In een consensusdemocratie heeft de wil van de grootste partij of de meest homogene coalitie van partijen hier minder invloed dan in een meerderheidsdemocratie (zoals het Verenigd Koninkrijk en Spanje). Veel hangt af van de kunst van consensusvorming, coalitievorming, collegiaal bestuur en coöptatie. In het Nederlandse geval groeit dit uit tot een heus handhavingstekort door de traditie en recente ervaring van gedoogbeleid. Cliteur noemt de omslag in het zelfbeeld van politieke en bestuurlijke elites van traditionele planvorming ofwel *government* (compromis tussen volkspartijen in de landspolitiek, ambtelijke uitvoering daarvan in een centrale hiërarchie) naar interactieve oplossing van problemen ofwel *governance*. Deze omslag is gevoed door beleidswetenschappen als de economie en de bestuurskunde. Ze houdt mede in dat politieke partijen geen sociale scheidslijnen meer vertegenwoordigen maar dat ze waken over de kwaliteit van het bestuur van de overheid; dat parlementen niet meer het forum van bindende beraadslaging zijn maar een forum van bindende besluit-

vorming temidden van een permanent televisiedebat in de samenleving; en dat regeringen niet vooropgaan maar volgen. Zoutendijk noemt de technische ontwikkeling en de toegang tot rationele vormen van directe massapolitiek (collectieve actie, discussie, onderhandeling, stemming, regulering), zoals die al zichtbaar worden in sommige internationaal werkzame niet-gouvernementele verenigingen. Het kan zijn dat de ICT het klassieke argument van Madison en Constant ondermijnt inzake de dalende besluitvormingskosten van de parlementaire democratie met volkspartijen (moderne doelmatigheid) alsmede de stijgende baten van een buitenpolitieke private sfeer (moderne vrijheid). Misschien is zelfrepresentatie door eisende en steunbetuigende burgers zonder de tussenkomst van volksvertegenwoordigers en partijen straks per saldo goedkoper en niet noodzakelijkerwijs onredelijker. Of zoals Van Doorn meer in het algemeen opmerkt: 'Het is lang niet uitgesloten dat de vorm van democratie die we lange tijd hebben gekend en bijgevolg als 'normaal' zijn gaan beschouwen, momenteel aan zin en functie heeft verloren' (p. 11).

Dezelfde Van Doorn is het meest uitvoerig en diepgaand in zijn benadering van de representatieve democratie als sociaal en historisch verschijnsel, dat wil zeggen als een constructie die per definitie onderhevig is aan Darwiniaanse evolutie (wetenschappelijk bezien) en Thorbeckiaanse organische ontwikkeling (ethisch bezien). Ik geef zijn betoog weer als een viertal aanspraken.

Ten eerste is het collectivistische tijdperk van de Nederlandse democratie, ongeveer lopend van de stichting van de Antirevolutionaire Volkspartij in 1879 tot de val van het kabinet-Den Uyl in 1977, voltooid verleden tijd geworden. De aanpassing van het conservatief-liberale parlement aan de massapolitiek, de volkspartijen langs de scheidslijnen van klasse en confessie, de wederzijdse doordringing van staat en maatschappij, de sociaal-democratische leiding van de economie (met steun van confessionele en liberale politici alsmede van Keynesiaanse en neo-klassieke economen), dat alles is voorbij en komt ook nooit meer terug, noch nationaal, noch Europees.

Ten tweede is de neergang van het regime van de partijendemocratie een ingewikkeld proces geweest met tendenzen als de secularisatie, ontzuiling en de ontideologisering; de terugtred van overheden en politieke partij-

en uit het middenveld (zoals uit de omroepen); de spreiding van politieke macht over Europese organen, lokale overheden, ambtelijke diensten, rechters, grote bedrijven, en de journalistiek; en de individualisering van burgerzin (waaronder de vorming van sociale bewegingen rondom nieuwe strijdpunten). Van Doorn nuanceert dus de inleiding van de bundel. Een sector als de gezondheidszorg laat zien dat de verstrengeling tussen overheid en middenveld kwantitatief hetzelfde bleef maar van kwaliteit veranderde. Er is daar sprake geweest van ontvlechting van verantwoordelijkheden, verbrokkeling van eenheden en commercialisering van technieken van leiding en beheer (de uitbreiding van marktdenken).<sup>4</sup>

Ten derde worden de contouren van een nieuwe politieke orde zichtbaar in de jaren negentig. Van Doorn schetst de invloed van de televisie op de politiek en omgekeerd (toeschouwersdemocratie), de proliferatie van beleidssectoren (kennissgemeenschappen, subsystemen) na de ontlasting van de centrale overheid, de uitbesteding van toezichthoudende taken (Nederlandse Mededingingsautoriteit, Autoriteit Financiële Markten, Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, College van toezicht sociale verzekeringen, et cetera), de juridisering (waaronder de detaillering van het bestuursrecht), en nogmaals de verplaatsing van de politiek uit Den Haag. Van Doorn poneert dat 'een *dias politica* is ontstaan, met aan de ene kant de combinatie van kabinet en parlement en aan de andere kant de rechterlijke macht, aangevuld met de toezichthouders' (p. 43). Verder is er 'een tweede laag' van politiek aangegroeid met lobbyisten, activisten, journalisten en publicisten ter aanvulling op, dan wel vervanging van, de eerste laag van gekozen en benoemde partijpolitici (waaronder ook burgemeesters en andere bestuurders).

Ten slotte is de beoordeling van deze hele gedaantewisseling van de Nederlandse politiek noodzakelijkerwijs een tussenbalans. Aan de ene kant is er een sociale democratie ontstaan met de massamedia als vijfde macht die de macht van de interventiestaat in toom houdt wanneer (en omdat) deze staat samenspannt met de politieke democratie tegen de burgerij met gezond verstand. Van Doorn spreekt van 'geordende vrijheid'. Aan de andere kant wordt de politiek overheerst door een doelmatigheidsdenken, met alle in de technocratie ingebouwde

spanningen vandien.<sup>5</sup> Tegenover de winst van de instorting van de zeggenschapsbeweging uit de jaren zestig en zeventig staan volgens Van Doorn aanzienlijke verliezen. Het risico van overbelasting wordt niet opgeheven doch overgeheveld, met als eerste gevolg een uitholling van de eindverantwoordelijkheid of zelfs een verdwijning daarvan. Het risico van onmiddellijke delegitimering van de politiek en de overheid is levensgroot geworden. Legitimiteit valt vrijwel samen met effectiviteit, een prestatievermogen dat weer afhankelijk is van het ontwerp van veelgelaagd bestuur (netwerken), de concurrentie tussen overheden en ondernemers, de gedragscode van beroepsbeoefenaren, en het vermogen tot wachten en investeren van aanbieders en vragers (lange-termijndenken). Er hoeft maar iets mis te gaan met deze nieuwerwetse mechanismen in de publieke sector, of een verstoring wordt een acute crisis in de spoorwegen, de scholen, de asielzoekerscentra, de ziekenhuizen, en noem maar op. Want men kan voor het herstel van bestuurlijke prestaties niet meer terugvallen op traditionele mechanismen als het nationale beschavingsoffensief (de moraal van elites, de burgerzin van massa's), het klassencompromis (de zelfbinding van leiders en hun loyale achterbannen) of de sociale functionaliteit van religie.

Een laatste risico is impliciet in Van Doorns beschouwing. Een politiek die samenvalt met beheer in het teken van doelmatigheid, zoals de Nederlandse politiek van Paars-II en de Europese politiek in het algemeen, voorziet niet in de tijdloze, in vele opzichten irrationele behoefte aan collectieve identiteiten, publieke gevoelens, nationale idealen, expansieve projecten en staatslieden die groter zijn dan het leven zelf. Het is weinig zinnig om de plotse linge massale walging van het sociale liberalisme van de kabinetten-Kok en de dito liefde voor Fortuyn volledig te verklaren uit een rationeel volks conservatisme en daarbij aan deze behoefte voorbij te gaan. Toen Kok weigerde om enthousiasme te wekken voor de Derde Weg, in de VVD de gedrevenheid en overtuiging verdwenen met het vertrek van Bolkestein naar Brussel, en de matigende invloed van D66 zinloos was geworden (er was niets meer over van de oude polarisatie), toen konden de campagneploegen van Melkert en Dijkstal alleen maar bogen op de macroeconomische successen. Maar die onmiskenbare successen in de stoffelijke sfeer hadden weinig

invloed op de dagelijkse ervaring met een tekort aan spirituele integratie tussen autochtonen en immigranten. En ze hadden geen enkele invloed op wat Keynes de 'dierlijke spiritualiteit' heeft genoemd, zonder welke noch transacties op de kapitaalmarkt noch schikkingen in het parlement kunnen gedijen.

#### DE LIBERALE KRITIEK GEWOGEN

Onder Nederlandse historici leeft de opvatting dat het nog te vroeg is om een patroon in de ontzuilde politiek te ontwaren. Dat wordt soms vermengd met het vooroordeel dat sociaal-wetenschappelijke theorie en vergelijkende methode overwegend een afzichtelijk jargon voortbrengen waarmee een voorkeur voor politieke opwinding wordt geuit.<sup>6</sup> Onder Nederlandse politicologen heerst het model van de karteldemocratie. Gevestigde politieke partijen zouden impliciete afspraken hebben gemaakt om de onderlinge rivaliteit te reguleren en de toetreding van nieuwe partijen te blokkeren. Ze stellen de belangen van de staat en de partij boven de belangen van de samenleving en de electorale achterban.<sup>7</sup> Dit is een model uit de oude Italiaanse school van het elitisme (Mosca, Pareto). Het houdt mijns inziens te weinig rekening met de dalende status en morele onzekerheid van hedendaagse politiek-bestuurlijke elites (ook in arbeidsorganisaties trouwens), met de tegenstanders en dissidenten in hun eigen gelederen (en daarbuiten uiteraard), met de grenzen aan de capaciteit van de overheid, en het laatste doch niet het minste, met de noodzaak van voortdurende communicatie, discussie en campagne in de democratische samenleving van vandaag.<sup>8</sup> Het is daarom verheugend dat liberale denkers het hebben aangedurfd om een systematische kritiek op de Nederlandse politiek te oefenen zonder de kwetsbaarheid van het aloude pluralisme in dit land te ontkennen maar ook zonder te vervallen in het linksige cultuurpessimisme van de meeste politicologen.<sup>9</sup> Het model van de toeschouwersdemocratie (partijen zonder leden doch met mediastrategieën) biedt meer houvast dan dat van de karteldemocratie, zoals ik elders heb proberen te laten zien.<sup>10</sup>

Toch zitten er enige open plekken in de bundel die bijna schreeuwen om een vervolgstudie. Ik stip er vier aan.

De bundel laat zien dat er nog lang géén uitzicht is op een nieuwe, meer kosmopolitische democratie met libe-

rale eigenschappen als opvolger van de directe democratie in de stadsstaat en de representatieve democratie in de natiestaat. Maar daarmee is het Nederlandse parlement in de jaren nul van de 21<sup>ste</sup> eeuw nog helemaal niet uit de zorgen. Er zijn diverse klassieke argumenten ten gunste van een parlement met partijen, in het bijzonder volkspartijen. Volgens het argument van de vrede is de samentrekking van politiek bij een en dezelfde volksvertegenwoordiging bevorderlijk voor de binnenlandse en internationale pacificatie. Volgens het al genoemde argument van de doelmatigheid is een parlement met georganiseerde fracties van beroepspolitici bevorderlijk voor de beheersing van de kosten van de politieke besluitvorming. Volgens het bij uitstek liberale argument van de (moderne) vrijheid is een parlement bevorderlijk voor de bloei van een beschermde private sfeer, waaronder de ondernemingsgewijze productie. Volgens het argument van het welzijn is de populaire selectie van politici uit een moreel superieure bovenlaag bevorderlijk voor de belangen van de massa. En volgens het argument van de eenheid, zoals uitgedragen door de liberale revolutionairen Concorcet, Paine en Sieyès, behoort een parlement tot de centrale instellingen die de nationale soevereiniteit en identiteit bevorderen.

Al deze argumenten liggen momenteel onder vuur. Er wordt gezegd dat de huidige 'civil society' zichzelf kan reguleren, dat de kosten van zelfvertegenwoordiging structureel zijn verlaagd door de cultivering van het publieke debat en de publieke opinie buiten het parlement, de commerciële televisie en ICT, dat ondernemerschap thans zowel economische als politieke concurrentie omvat (met Berlusconi, Branson, Perot, Tapie en Ed Maas als voorlopers), dat de verhoging van het onderwijsniveau samengaat met nivellering van morele eigenschappen (het einde van zedelijk woordvoerschap in de politiek) en dat nationale integratie niet meer afhangt van centralisatie maar juist van decentralisatie en deconcentratie van macht en vertoog. Ziedaar, het oude antiparlementarisme van intellectuelen in de nieuwe taal van academische postmoderniteit. Het is zelden theoretisch en empirisch bewezen, het mist de ernst en edelmoedigheid van het filosofisch anarchisme, en het is in vele opzichten flauwekul. Maar het is wel een gedachtegoed dat in de Nederlandse bestuurskunde en praktische wijs-

begeerte overheerst en dat aan een hele generatie studenten en ambtenaren is voorgehouden als de nieuwe wijsheid na de dood van het étatisme en het socialisme.<sup>11</sup> Het verdient een preciezere repliek dan de bundel geeft, te meer omdat de huidige kandidaatstelling door partijleiders, centrale partijcommissies en vergadering van kaderleden tekort schiet als selectiemechanisme.<sup>12</sup>

Een tweede open plek betreft de beoordeling van de consensusdemocratie. Liberalen van de VVD wijzen de consensusdemocratie af als economische orde terwijl liberalen van D66 de consensusdemocratie als politieke orde afwijzen. (Althans in theorie, want in de Paarse praktijk legde de VVD zich regelmatig neer bij het poldermodel en opereerde D66 steeds vaker volgens de ooit door Lijphart blootgelegde spelregels van consensusvorming.) Wat dus onduidelijk blijft is de visie van het denkende deel van de VVD op de consensusdemocratie als politiek bestel. In de politicologie worden de vergroting van de deelname aan de aanvoorzijde en de verbreding van bescherming van vrijheden en rechten aan de afvoorzijde als de voordelen van dit soort democratie gezien. De zwakte van de oppositie met het risico van radicalisme en extremisme wordt als het voornaamste nadeel gezien.<sup>13</sup> We weten echter sinds 6 maart en 15 mei 2002 dat de doorbraak van uitdagers en een daardoor opgewekte verschuiving van partijverhoudingen, omslag in regeringsbeleid en herschikking van allianties helemaal niet geblokkeerd zijn in de Nederlandse consensusdemocratie, met alle goede gevolgen vandien voor de matiging van nieuwlichters en hun wilde aanhangers op langere termijn. Voorts blijkt het veelvoud van partijen in de Nederlandse politiek tamelijk ongebroken te zijn door de afwisseling van fusering (CDA, Groenlinks, ChristenUnie) en nieuwe partijvorming (CD, Ouderenpartij, LPF, LN), terwijl ook de tweepartijstelsels in de huidige tijd (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk) delen in een hedendaagse Westerse malaise. Kortom, de liberale vergelijking tussen een hervormde consensusdemocratie en een ingevoerde meerderheidsdemocratie in Nederland is ten onrechte buiten beschouwing gelaten in de bundel.

Een volgend kritisch punt betreft Van Doorns hypothese over de verdwijning van collectieven en tegenstellingen tussen dergelijke collectieven in samenleving en politiek. Dit is een zeer problematische hypothese als

men tenminste met Bobbio aanneemt dat technocratisch liberalisme een onmogelijkheid is. Liberalisme werd en wordt gekenmerkt door een geloof in de concurrentie op vrije markten (het kapitalisme als scheppende vernietiging) maar ook door een geloof in de vruchtbaarheid van conflicten in open samenlevingen en de vreedzame beslechting daarvan via minimale rechtsstatelijke en democratische procedures.<sup>14</sup> Hier zouden liberalen - en zij niet alleen - zich moeten bedienen van scenario's. Dat zijn toekomstbeelden met herstel van oude collectieven of opkomst van nieuwe collectieven, met een voltooide individualisering plus of minus timocratie (overmatige politieke invloed van de rijken) en met of zonder formele stelselwijziging.<sup>15</sup>

Ten slotte is er de kans op gekozen gezagsdragers onder de institutionele druk van referenda. Als ik me niet vergis, maken we op dit punt een omslag mee in de VVD. Demissionair minister Remkes heeft opdracht gegeven de juridische repercussies in de gemeenten in kaart te brengen, terwijl de benoemde burgemeester van Rotterdam Opstelten al droomt van een bliksemzege. De bundel lijkt deze omslag te legitimeren met een gedachtegang die Thorbecke ooit gebruikte voor de acceptatie van het algemeen kiesrecht langs de lijnen der geleidelijkheid. Ik sluit mij hierbij aan, maar wel met de aantekening dat de verkiezing van de uitvoerende macht (inclusief de zelfstandige toezichthoudende autoriteiten) plus laagdrempelige referenda geen enkele rechtstreekse verbetering brengt in het verzwakte gezag van partijen en volksvertegenwoordigers (Tweede Kamer, Provinciale Staten, Gemeenteraad) en zelfs bepaalde verslechtingen - zoals verpersoonlijking van strijd en organisatie - met zich meebrengt. Er bestaat zoiets als een behoudzuchtige motivering van vernieuwing, door de schrijver van de *Tijgerkat*, Giuseppe Tomasi de Lampedusa, vereeuwigd met het gezegde: 'Als wij willen dat alles blijft zoals het is, moet alles anders worden'. Het probleem hierbij is dat men zelf geen warm voorstander is maar een berekenend tegenstander, en dat bovendien pas achteraf kan worden vastgesteld of de berekening klopt. Dat probleem zou zich openbaren bij een aanvaarding van elementen van meerderheidsdemocratie in de Nederlandse consensusdemocratie door doctrinaire liberalen.

P.G.C. van Schie (red.), *Het democratisch tekort. Interpretaties en remedies*, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag, Geschrift 93, 2002, 184 pagina's, € 16,-.

#### NOTEN

1. Zie voor een oordeel van merendeels sociaal-democratische auteurs U. Rosenthal e.a. (red.), *Het democratisch tekort, tekortkomingen en remedies*. Den Haag, 2002, een *liber amicorum* voor Jos van Kemenade, met eenzelfde thema maar een meer sombere inslag, zoals al blijkt uit de ondertitel.
2. P. Mair, 'De eigenaardigheden van de Nederlanders', *Beleid & Maatschappij*, 29, 2002, 3, pp. 160-163.
3. Zie F. Bolkestein, 'Weg met de romantiek of: wat is eigenlijk het probleem?', *Thorbecke-lezing* 1998, Vereniging Thorbecke, Leiden, 2 december 1998, pp. 15-16: 'Blijft het bezwaar van prof. Oerlemans [tegen de eenpartijstaat, JdB]. De grote partijen zijn inderdaad naar het midden opgeschoven. Maar wat is er tegen de overeenstemming op hoofdpunten die wij vandaag zien? De ziekte van de twintigste eeuw was de politisering van het leven'; en H.A.F.M.O. van Mierlo, 'Democratie en politieke vernieuwing', *Thorbecke-lezing* 2000, Vereniging Thorbecke, Amsterdam, 17 januari 2000.
4. Vgl. voor een beeld van het oude middenveld J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, 1978.
5. Vgl. J.A.A. van Doorn, *Rede en macht*. Den Haag, 1989.
6. Zie het overigens briljante P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, Amsterdam, 2002.
7. Zie G. van Westerloo, 'De illusie van democratie', *NRC Handelsblad M*, 4 mei 2002.
8. Zie de vernietigende kritiek op de karteldemocratie van H. Kitschelt, 'Citizens, Politicians, and Party Cartellization', *European Journal of Political Research*, 37, 2000, pp. 149-179.
9. De bijdrage aan het pluralisme in landen als Nederland van de marktwerking en de communicatie (krant, televisie, internet) wordt meesterlijk behandeld in respectievelijk P. Bobbitt, *The Shield of Achilles*, New York, 2002 en de trilogie van P. Norris, *A Virtuous Circle* (2000), *Digital Divide* (2001) en *Democratic Phoenix* (2002).
10. J. de Beus, *Een primaat van politiek*, Amsterdam, juni 2001 (oratie), 'De ondernemer als politicus', in: J. de Beus e.a., *Grote verhalen*. Utrecht/Den Haag, 2002 en 'Na de beeldenstorm', *Ety Hillesumlezing* 2002, Heerde, 2002.
11. Zie recentelijk A.J. Kruijer en R. in 't Veld, 'Volksvertegenwoordiging moet worden afgeschaft', en 'Onderschat niet wat Pim heeft blootgelegd', *NRC Handelsblad*, 22 maart en 20 oktober 2002.
12. De onbevredigende aanwijzing van allochtone kandidaten is een verhaal apart in J. de Beus, 'Volksvertegenwoordigers van ver', in: C.C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2002, Den Haag, 2002.
13. Zie A. Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven, 1999, J. Thomassen, 'Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland', in: J. Thomassen e.a., *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*, Den Haag, 2000, pp. 208-209 en R. Andeweg, 'Lijphart versus Lijphart', *Acta Politica*, 36, 2001, pp. 117-128.
14. N. Bobbio, *Liberalism and Democracy*, Londen, 1990, pp. 21-24. Zie ook S. Hampshire, *Justice is Conflict*. Princeton, 2000. In de agonische ofwel realistische variant op het liberalisme (van Gray in Engeland en Ankersmit in Nederland) is onder bepaalde voorwaarden zelfs een haatdragende en gewelddadige uiting van tegenstellingen tussen groepen (zoals klasstrijd of Kulturkampf) te rechtvaardigen in termen van de goede gevolgen voor de vrijheid van allen. Over de agonische variant van het liberalisme, zie J. Gray, *Isaiah Berlin*, Londen, 1995 (in het bijzonder hoofdstuk 6).
15. Zie J. de Beus, 'Over de Nederlandse partijdigheid', in: U. Rosenthal e.a. (red.), *Het democratisch tekort*, Den Haag, 2002, pp. 27-38.

*Prof.dr. J.W. de Beus is hoogleraar politieke theorie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting.*

# EEN ONZEKER EUROPA IN EEN WERELD IN BEROERING

FRITS BOLKESTEIN



**Hoewel de geschiedenis niet volgens modellen verloopt, kunnen modellen ons beelden verschaffen die tot nadenken nopen. De auteur schetst een aantal modellen voor de verdere Europese integratie. Voorkomen moet worden dat Europa na de uitbreiding in een institutionele impasse en een politieke chaos verzeild geraakt. Om Europa ook na de uitbreiding te behouden als een rechtsgemeenschap, inclusief interne markt en de eenheidsmunt, moeten een aantal problemen worden ondervangen. De auteur pleit voor het vasthouden aan het subsidiariteitsbeginsel en het bestrijden van zowel economische migratie, vergrijzing als de import van energie.**

Nauwelijks kan worden voorspeld hoe Europa er in 2015 zal uitzien. De toekomst heeft altijd volkomen onverwachte gebeurtenissen en ontwikkelingen in petto. Wie had gedacht dat het World Trade Centre in New York, het symbool van marktgerichte vooruitgang, op een dag onder een terreuraanslag zou bezwijken?

We hoeven echter niet naar Amerika te gaan om te zien hoe onvoorspelbaar politiek is. Bijna niemand heeft voorzien wat er de afgelopen zes maanden in Nederland is gebeurd. Op 2 februari waren de Nederlandse steden in oranje gehuld voor de viering van het koninklijk huwelijk. Nederland leek tevreden en de buitenwereld dacht dat het poldermodel succes boekte. In mei ging er echter een ware aardshok door het politieke landschap. Voor het eerst sinds 1672 werd een politieke moord gepleegd, de regeringspartijen werden weggestemd en het veelgeprezen poldermodel raakte zijn goede naam kwijt. We kunnen dus wel langetermijnontwikkelingen schetsen, maar een enkele gebeurtenis kan de politieke agenda voor lange tijd veranderen.

## HUIDIGE ONTWIKKELINGEN

De toekomst wordt beïnvloed door een aantal ontwikkelingen die nu plaatsvinden en langdurige gevolgen hebben.

- Tussen 2000 en 2015 zal de wereldbevolking van 6,1 naar 7,2 miljard mensen stijgen. De ontwikkelingslanden nemen 95% van die toename voor hun rekening, die zich bijna helemaal in stedelijke gebieden zal voltrekken. China en India worden misschien de grootste centra van economische groei.
- In de meeste Europese landen daalt het vruchtbaarheidscijfer en veroudert de bevolking snel. Het is zeer de vraag of de pensioenstelsels deze ontwikkeling aankunnen.
- De hoge immigratie van de afgelopen twintig jaar zal de sociale structuur van de grote Europese steden ingrijpend wijzigen. Een derde van de bevolking van Amsterdam en Rotterdam is al van allochtone afkomst. In 2015 wordt dat de helft. In sommige stadsbuurten zal de islam de grootste godsdienst worden.
- De aanhoudende mondiale economische groei en de toename van de bevolking zullen de vraag naar energie de komende vijftien jaar met bijna de helft doen toenemen. De totale vraag naar olie zal stijgen van ruwweg 75 miljoen vaten per dag in 2000 tot meer dan honderd miljoen vaten per dag in 2015. Tegelijk zal de vraag naar aardgas verdubbelen.

Tegenwoordig is de Europese Unie een mondiale handelsmacht met een behoorlijke welstand en welvaart voor haar burgers. De economische dimensie van de Europese integratie is een succes gebleken omdat ze op een liberale markteconomie stoelt. De Europese integratie was het meest liberale project waarvoor de liberalen nooit erkenning hebben gekregen. Vooral de oprichting van de

interne markt, de invoering van de eenheidsmunt en de uitwerking van het Europese mededingingsbeleid hebben de welstand van de Europese naties verhoogd.

Op de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 hebben de staats- en regeringsleiders het ambitieuze politieke en economische doel geformuleerd de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden. Hoewel hierbij maar langzaam vooruitgang wordt geboekt, zou dat doel in marmer moeten worden gebeiteld, want als het wordt bereikt, is economische groei in de toekomst een feit.

#### EEN REGIONALE MACHT

De Europese Unie is een regionale macht op het gebied van buitenlands beleid en defensie. Ze wordt militair overschaduwd door de Verenigde Staten en komt vaak moeilijk tot een gemeenschappelijk standpunt. Onlangs vatte een journalist de huidige internationale orde zo samen: 'De Verenigde Staten vechten, de Verenigde Naties voeden en de Europese Unie financiert.'

Voor een krachtig, geloofwaardig buitenlands beleid zijn nodig:

- sterke en duidelijke politieke leiding;
- militaire slagkracht; en
- steun van de openbare opinie.

Slechts één lidstaat, het Verenigd Koninkrijk, voldoet momenteel aan deze voorwaarden en kon daarom bijdragen tot de militaire operatie die tot de val van het Taliban-regime in Afghanistan heeft geleid. De meeste Europese landen beperken hun militaire operaties tot vredeshandhaving in Europa, bijvoorbeeld in de Balkan. Maar zelfs daar moesten de Verenigde Staten de leiding nemen. Zouden Europese landen zonder Amerikaanse leiding de wapens hebben opgenomen tegen het regime van Milosevic?

#### UITBREIDING

De mogelijkheden voor mondiaal Europees optreden blijven beperkt omdat de meeste politieke en economische inspanningen op de uitbreiding van de Unie gericht zullen zijn. Volgens mij is de uitbreiding noodzakelijk en wenselijk om de gevolgen van de splitsing van Europa in de Koude Oorlog weg te werken. De uitbreiding zal de economische activiteit in de huidige vijftien lidstaten

stimuleren en de welvaart in de kandidaat-lidstaten bevorderen, hoewel de problemen met de structurele aanpassingen niet mogen worden onderschat. Na de val van de Berlijnse Muur leek het erop dat drie of vier Midden-Europese landen als eerste zouden toetreden. Men ging ervan uit dat ze het *acquis communautaire* goed zouden omzetten en uitvoeren. De uitbreiding was gepland als een geleidelijk proces waarin fundamentele economische factoren de overhand zouden hebben. Als gevolg van politieke druk werd dit proces versneld. Op de Europese Raad van Helsinki in december 1999 besloten de Europese leiders met tien kandidaat-lidstaten over toetreding te onderhandelen. Jacques Delors noemde dit een 'vlucht naar voren'. Hoogstwaarschijnlijk treden in de loop van 2004 tien Midden- en Oost-Europese landen toe. Bulgarije en Roemenië volgen dan enkele jaren later. De landen van de voormalige Joegoslavische federatie maken zich eveneens klaar voor het lidmaatschap, en ten slotte is ook Turkije formeel als kandidaat erkend.

Ongeacht de gevolgen op korte en lange termijn zal de uitbreiding de politieke agenda van de Europese Unie voor de afzienbare toekomst domineren. De Unie moet zich voorbereiden op ongeveer 35 leden. Dat heeft grote gevolgen voor de besluitvormingsmechanismen en de financiële structuren, vooral het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen. Dit zal ongetwijfeld het grootste deel van de politieke kracht van de Unie vergen en kan tot introversie leiden.

#### SCENARIO'S

Ik wil het nu hebben over enkele modellen voor de Europese integratie die onderzoekers aan het Instituut Clingendael in hun verslag *Europe on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century* hebben beschreven.<sup>1</sup> De geschiedenis verloopt niet volgens kant-en-klare modellen, maar is altijd een ingewikkeld proces van onvoorspelbare menselijke activiteit in een wisselende omgeving. We moeten de menselijke activiteit onderscheiden van de uitkomst van wetenschappelijke modellen. In het begin van de jaren zeventig voorspelde de Club van Rome voor 2000 economische chaos en milieurampen, maar de periode was er integendeel een van aanhoudende groei, technologische innovatie en milieuverbeteringen. Modellen helpen ons echter

om over de toekomst na te denken en brengen factoren aan het licht die in de loop der tijd belangrijk kunnen worden.

#### EUROPA ONDER VOOGDIJ

Het eerste model dat de onderzoekers beschrijven is 'Europa onder voogdij'. Dit houdt in dat de integratie van de Europese Unie doorgaat, maar dat Europa op veiligheidsgebied de zwakkere partner van de Verenigde Staten blijft. Als de huidige trends doorzetten, blijven de Verenigde Staten de onbetwiste leider van de wereld en zal de rol van de uitgebreide Europese Unie beperkt blijven tot diplomatieke vergaderingen in plaats van militaire actie. Op veiligheidsgebied blijft Europa dus een regionale macht die geen weerwerk kan bieden tegen de Amerikaanse dominantie. Europa spreekt veel, beleert veel maar heeft geen gewicht. De Verenigde Staten kijken daarentegen naar Rusland en China als partners in de geo-politieke benadering. In Europa is alleen Groot-Brittannië een geprezen partner. Het continent is voor de Amerikanen een vat vol tegenstellingen.

#### EEN GESPIERD EUROPA

Het tweede model gaat uit van een 'gespied Europa' dat zich onder Frans-Duitse en Britse leiding ontwikkelt tot een onafhankelijke politieke en militaire entiteit. Voor een gespied Europa zijn, zoals gezegd, een duidelijke politieke handelingsbereidheid, een geloofwaardige militaire slagkracht en een gunstige publieke opinie nodig. Tot nu toe lijken deze voorwaarden alleen in het Verenigd Koninkrijk vervuld, zij het op een laag niveau vergeleken met de Verenigde Staten. Bovendien richt Frankrijk zich eerder op diplomatie dan op militaire actie en is Duitsland nog steeds gebonden door psychologische weerstand tegen militaire actie, vooral buiten het NAVO-gebied. Duitsland heeft in zijn verzet tegen een militair optreden in Irak zijn vroeger zo belangrijke verhouding met de Verenigde Staten op het spel gezet. Op het ogenblik ontbreken dus de drie vereisten voor een 'gespied Europa'. Het is niet waarschijnlijk dat dit de komende jaren verandert. De Europese politieke opinie zal niet bereid zijn evenveel financiële middelen te besteden aan de oprichting van een mondiaal actief militair apparaat als de Amerikaanse.

#### EUROPA IN DUIGEN

Het derde model wordt beschreven als 'Europa in duigen'. In dit scenario desintegreert de Europese Unie en keert ze terug naar het oude patroon van de machtspolitiek. Dit model moet serieus genomen worden. De uitbreiding van Europa kan leiden tot een enorme ruimte van economische groei en politieke stabiliteit, maar ook tot institutionele impasse en politieke chaos. Anno 2003 staat Europa aan de vooravond van een 'big bang'. Het zou best kunnen dat de Europese politieke integratie zich op haar hoogtepunt bevindt en geleidelijk op een impasse afstevent. Wordt een Europese Unie van 35 lidstaten een economische Raad van Europa? Een mini-Verenigde Naties? Of gewoon een vrijhandelszone? Zal Europa in crisismomenten moeilijke beslissingen kunnen nemen? Het zal in ieder geval al moeilijk zijn in een Europa van 35, belangrijke verworvenheden zoals de interne markt in tact te houden. Velen vrezen dat de integratie zal vastlopen als de huidige institutionele en financiële structuren niet voldoende worden aangepast. Een Europa in duigen is de nachtmerrie van elke weldenkende Europeaan.

#### EEN MERCANTILISTISCH EUROPA

Het vierde model schetst een 'mercantilistisch Europa' dat zich ontwikkelt tot een handelsblok dat zich van de buitenwereld afschermt om zijn hoge socialezekerheidsniveau en milieunormen te vrijwaren. Een 'splendid isolation' zou echter niet werken voor de Europese Unie. Onze economie is te afhankelijk van ingevoerde energie en steunt te sterk op de uitvoer van goederen en diensten. Isolement zou tot economische uitdroging leiden. Door zich van de buitenwereld af te schermen zou Europa de grondslag van de sociale zekerheid zelf ondermijnen, die alleen in stand kan worden gehouden door een groeiende, open en mondiaal actieve economie. Europa kan zich niet afsluiten van ontwikkelingen in de Amerikaanse economie, van de dollarkoers, de olieprijs, de globale markt voor financiële diensten. Het voorbeeld van Japan laat zien wat er gebeurt indien men de thuismarkt afschermt van de buitenwereld en oude structuren tegen elke prijs handhaaft. De economie komt terecht in een sclerose omdat de interne dynamiek en veerkracht wegvallen. Volgens deskundigen lijkt de overgereguleerde



Duitse economie te worden bedreigd door een gelijksoortig gevaar.

#### EEN GEMONDIALISEERD EUROPA

In het vijfde model hebben de onderzoekers het ten slotte over een gemondialiseerd Europa waarin de Europese Unie verwatert tot een pan-Europese vrijhandelszone die deel uitmaakt van een multilateraal en vreedzaam wereldsysteem. Dit model houdt een contradictie in.

Momenteel is de Europese Unie een rechtsgemeenschap waaraan bepaalde bevoegdheden zijn overgedragen; er is nu bijvoorbeeld een interne markt, een eenheidsmunt en een gemeenschappelijk mededingings- en handelsbeleid. Een verwatering van de Unie tot een gewone vrijhandelszone kan gevolgen hebben voor deze rechtsgemeenschap en kan tot fragmentatie leiden. De uitbreiding tot 35 lidstaten draagt natuurlijk het gevaar van verwatering in. Het communautaire element verzwakt en het karakter van een vrijhandelszone blijft over. Dat heeft ingrijpende gevolgen want het is het einde van de Europese Unie zoals wij die nu kennen.

Een verwaterde Europese Unie zonder juridisch kader mist de politieke kracht om aan een multilateraal, vreedzaam wereldsysteem te werken en kan zelf een element van onzekerheid worden. Dit kan handelsconflicten, overheidsinterventie en protectionisme in de hand werken, wat uiteindelijk funest is voor de economische groei. Europa wordt gereduceerd tot een economische zone maar is geen globale handelsmacht meer. De politieke invloed verschrompelt vervolgens eveneens.

Natuurlijk kan één model niet alle ontwikkelingen weer geven. Het model van een Europa onder voogdij lijkt op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid echter waarschijnlijker dan dat van een gespieerd Europa. Europa blijft waarschijnlijk een regionale militaire macht. Europa is beslist een mondiale handelsmacht. Dat is het gevolg van zijn succes. In het licht van de uitbreiding kan een zekere verwatering tot een vrijhandelszone niet worden uitgesloten. Dat kan tot het derde model leiden: Europa in duigen. Die mogelijkheid is precies waarom de Europese Unie een rechtsgemeenschap moet blijven en zich aan de communautaire methode moet houden.

#### DE MENSEN IN DE UNIE

Er is één element dat in geen van deze modellen wordt genoemd: de mensen in de Unie. We zijn in het stadium aanbeland waarin we die werkelijk centraal moeten stellen.

De Europese integratie tot dusver komt op het conto van hardwerkende politici en ambtenaren. Het proces geniet echter minder steun onder de bevolking dan vroeger. Hoe meer de Europese integratie opschiet, hoe meer mensen beginnen te mopperen. Steeds meer mensen hebben bezwaren tegen wat we proberen te bereiken. De Denen zeiden 'nee' tegen de euro, de Ieren 'nee' tegen het Verdrag van Nice en de Zwitsers 'nee' tegen toetreding tot de Europese Unie.

De ontevredenheid onder de bevolking in de huidige en de kandidaat-lidstaten neemt toe. Hoe meer 'Brussel' groeit, hoe meer mensen op zoek gaan naar hun eigen identiteit, hun wortels. Op zekere dag moeten we misschien zelfs besluiten dat de Europese integratie tot enige vervreemding heeft geleid.

Angst voor de toekomst is een slechte raadgever. We moeten nadenken over beleidsopties om de groeiende problemen die de toekomst inhoudt aan te pakken.

#### PROBLEMEN

Ten eerste moet de Europese Unie haar institutionele en financiële structuur zo aanpassen dat ze tijdens de uitbreiding doeltreffend kan blijven werken. Europa vereist daadkracht, geen passieve, afwachtende houding.

De Europese Unie moet zich met name op kerntaken richten, zonder zich overal mee te willen bezighouden. Het subsidiariteits-beginsel moet systematisch en ex-ante worden toegepast.

Alleen met een gerichte aanpak kan de Unie efficiënte communautaire instrumenten als de interne markt, de eenheidsmunt en het mededingings- en handelsbeleid behouden. Als we te veel zaaien, oogsten we wellicht chaos of politieke impasse.

De toekomstige structuur van de Europese Unie, die nu in de Conventie wordt besproken, moet draaien rond een sterke Europese Commissie. De Commissie moet een centraal beleidsvormend orgaan blijven en mag geen praatclub worden. Met het oog op een doeltreffend optreden op het gebied van het buitenlands beleid moe-

ten de functies van Hoge Vertegenwoordiger en Commissielid voor buitenlandse betrekkingen geleidelijk binnen de Commissie worden samengevoegd. Bovenal moet de Europese Unie zich aan de huidige communautaire methode houden. Dat is in het belang van alle lidstaten, klein en groot, noord en zuid, arm en rijk. Instellingen als de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie dienen het belang van alle Europeanen.

De communautaire methode staat onder druk. In de Conventie sturen sommige grote lidstaten weer aan op een *'directoire'*, een Europese Unie onder leiding van enkele grote landen. Dat is een gevaarlijke trend. De communautaire methode behandelt elke lidstaat op gelijke basis en verdeelt de macht evenwichtig. Een *directoire* zou ongetwijfeld een Europa creëren waarin sommige lidstaten gelijkzamer zouden zijn dan andere. Dit zou de legitimiteit van de Europese Unie in de minder gelijke landen ondermijnen, waardoor de steun voor het Europese project in die landen kan afnemen. De burgers zouden hun ongenoegen weleens in het stemhokje kenbaar kunnen maken.

*Ten tweede* moet Europa voor energie minder afhankelijk worden van derden. Momenteel wordt vijftig procent van de Europese energiebehoefte ingevoerd; 45% van de olie-invoer komt uit het Midden-Oosten en veertig procent van het aardgas uit Rusland. Als er geen maatregelen worden genomen, stijgt de afhankelijkheid tussen nu en 2030 van vijftig procent naar zeventig procent.

Volgens mij is kernenergie een essentieel element in het Europese energiebeleid op lange termijn. Kernenergie kan leiden tot minder afhankelijkheid van derden en meer diversificatie, en zou bijdragen tot de doelstellingen van het Kyoto-protocol. De discussie over kernenergie wordt momenteel op het ideële en emotionele vlak gevoerd. In steeds meer lidstaten wordt het gebruik van kernenergie op hetzelfde peil gehouden of zelfs gestaakt. Die trend kan worden gekeerd. Hopelijk is de beslissing van de Finse regering een nieuwe kerncentrale te bouwen een voorbode van deze kentering.

*Ten derde* zullen immigratie en het gebrek aan integratie nog tientallen jaren voor problemen zorgen. Tien jaar geleden waren immigratie en culturele minderheden

taboeonderwerpen. De integratie in de maatschappij verliep niet met succes. De situatie is er sindsdien nog op achteruitgegaan. We moeten economische migratie beperken en de integratie van minderheden in het kader van de waarden van onze liberale, democratische samenlevingen bevorderen. Momenteel behoort negen procent van de Nederlandse bevolking tot een culturele minderheid, in 2015 waarschijnlijk bijna veertien procent. De omvang van de immigratie en het gebrek aan integratie betekenen dat hoge eisen worden gesteld aan de opvangcapaciteit in een aantal stedelijke gebieden. De werkloosheid onder immigranten blijft hoog, de opleiding laat veel te wensen over en de kleine criminaliteit voedt een gevoel van onveiligheid. Het gevolg is dat onvrede bij de bevolking en populisme hoogtij vieren.

Er moet altijd plaats zijn voor echte politiek vluchtelingen. De meeste immigranten komen echter om economische redenen. Hun aanwezigheid verscherpt de huidige integratieproblemen in stedelijke gebieden en betekent een last voor het sociale zekerheidsstelsel. Als de stroom migranten geen halt wordt toegeroepen, voert Europa armoede in terwijl de landen van oorsprong een productief deel van de bevolking verliezen. Dat put hen economisch uit. Volgens het UNDP-rapport over de menselijke ontwikkeling voor 2001 ondervindt de economie van veel Afrikaanse landen veel hinder van *'brain drain'*. Veel studenten uit Afrika bezuiden de Sahara emigreren na hun studie. In Ghana bedraagt het emigratiecijfer onder opgeleiden 26%. De diploma's van de migranten worden in het gastland vaak echter niet erkend. In Amerika moet een geïmmigreerde student zich redden als taxichauffeur; in Nederland belandt hij in de bijstand.

*Ten vierde* is er het bevolkingsprobleem. De actuele Europese geboortecijfers zijn niet zomaar laag, ze zijn érg laag en liggen op een niveau dat pakweg dertig jaar geleden ondenkbaar was. Het vruchtbaarheidscijfer ligt in alle 42 landen van Europa onder het vervangingsniveau van 2,1 kinderen per vrouw en komt in een meerderheid van 24 landen zelfs niet boven anderhalf uit. Een laag geboortecijfer leidt tot een beduidende vergrijzing van de bevolking, die de komende jaren nog zal toenemen. Het aandeel van de bevolking onder de twintig daalt tussen nu en 2030 waarschijnlijk van 23% tot negentien procent terwijl

het aandeel boven de zestig van 21% tot 34% stijgt. De gemiddelde leeftijd zal dan zijn gestegen van 39 tot 46 jaar.

De gevolgen daarvan zullen we al eerder voelen. Tegenwoordig zijn er nog drie mensen in de werkende leeftijd voor elke persoon boven de zestig; in 2018 zullen dat er slechts twee zijn.

Deze ontwikkeling zal een enorme impact hebben op de sociale samenstelling van de bevolking, de ontvolking van rurale gebieden, de economische activiteit van de verouderende beroepsbevolking en de betaalbaarheid van het pensioenstelsel. Het lijkt me dat de tijd rijp is om demografie op de politieke agenda te zetten.

We mogen de problemen in deze scenario's voor de Europese Unie niet afzonderlijk bekijken, maar moeten op het geheel van trends letten. Als de grotere afhankelijkheid van ingevoerde olie en gas over tien à vijftien jaar bijvoorbeeld tot hogere energieprijzen leidt terwijl het pensioenstelsel onder druk komt te staan van de vergrijzing, dan kunnen veel lidstaten in de problemen komen. De begrotingstekorten zouden kunnen stijgen, wat de

stabiliteit van de euro en dus ook de politieke samenhang van de Europese Unie in gevaar zou brengen.

#### CONCLUSIE

We kunnen de toekomst van de Europese Unie niet in één model vatten. De toekomst zal elementen bevatten van de diverse modellen die ik heb aangehaald.

Welk etiket onderzoekers er ook op willen plakken, de huidige ontwikkelingen - daadkracht van de Europese Unie, afhankelijkheid van derden voor energie, migratie en integratie, bevolkingsafname - hebben ongetwijfeld gevolgen voor de toekomst van alle Europeanen. Als we niets doen, ontstaan er grote problemen. Deze scenario's dienen als waarschuwing om op tijd in actie te komen.

#### NOTEN

1. H.H.J. Labohm, J.Q.Th. Rood en F. van Staden, *'Europe' on the Threshold of the 21st Century. Five Scenarios*, Den Haag, 1998.

*Mr.drs. F. Bolkestein is lid van de Europese Commissie.*

# MET ZORG ONDERNEMEN

KIM PUTTERS



**Vraag en aanbod lopen in de zorg steeds verder uiteen. Via het stimuleren van ondernemersgedrag bij zorginstellingen, zorgverzekeraars en medische professionals tracht de overheid de vraaggerichtheid van de zorgsector te vergroten. De theorie staat echter nog ver af van de weerbarstige praktijk van het ondernemende ziekenhuis. In dit artikel staat daarom de vraag centraal of de introductie van marktprikkels in de Nederlandse gezondheidszorg leidt tot een meer vraaggericht zorgsysteem. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de praktijk van het ondernemen in de zorg tot nu toe?**

## VAN AANBODREGULERING NAAR VRAAGSTURING

In de Nederlandse gezondheidszorg wordt tegelijkertijd gestreefd naar kwaliteit, gelijke toegankelijkheid én doelmatigheid van de zorgverlening. Dat gebeurt momenteel binnen een sterk verstatelijkt zorgsysteem waarin het volume van zorg, de prijzen, tarieven en de kwaliteit door de overheid worden gereguleerd via richtlijnen, budgettering, vergunningen en erkenningen. De overheid is voor de uitvoering van zorg echter afhankelijk van professioneel autonome medici en van zorgverzekeraars die de publieke middelen beheren. Belangen van patiënten, medisch-specialisten, instellingsmanagers, zorgverzekeraars, overheden en werkgevers kunnen binnen het systeem met elkaar strijden, zeker als de patiënt via vraagsturing steeds meer centraal moet komen te staan. Een voorbeeld is wanneer het economische voordeel van snellere hulpverlening voor groepen werknemers aan de ene kant en het maatschappelijke strijdt met professionele belang van gelijke toegang tot zorg aan de andere kant. Zolang deze waarden gezamenlijk het fundament van onze zorg vormen, blijft het maken van afwegingen ertussen cruciaal.

De overheid heeft binnen het samenspel tussen de partijen in de zorg geen directe zeggenschap over het reilen en zeilen in zorginstellingen en dus ook niet precies op de afwegingen die in ziekenhuizen gemaakt worden. Als politici stellen dat het management ingrijpend 'gesaneerd' moet worden, miskent dit niet alleen dat zorginstellingen niet van de overheid zijn, maar doet het tevens onrecht aan de ingewikkelde managementopgave om adequate afwegingen tussen de vele belangen in de zorg te maken.<sup>1</sup> Juist het instellingsmanagement bevindt zich op het snijvlak tussen de medische professie, zorgverzekeraars en overheden. Vanuit deze scharnierpositie moet het management in staat geacht worden om regionaal en lokaal meer grip op onder meer de wachtlijstproblemen te krijgen en in te spelen op de zorgvraag. De vraag is dan vervolgens: kan, wil en doet het management van ziekenhuizen dit daadwerkelijk als de overheid prikkels tot ondernemerschap in de zorgsector introduceert?

## VORMEN VAN ONDERNEMERSGEDRAG

Via vormen van zogenaamd maatschappelijk ondernemen ontwikkelen ziekenhuizen verschillende activiteiten om die opdracht te verwezenlijken. Het gaat erom dat principes van de markt, zoals bedrijfsmatig werken, creativiteit en zoeken naar innovaties, gebruikt worden ten behoeve van de publieke doelstellingen van een kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare gezondheidszorg.<sup>2</sup> Praktijkonderzoek wijst uit dat ten minste drie vormen van ondernemend management voorkomen.<sup>3</sup>

1. In veel ziekenhuizen worden keukens en laboratoria geprivatiseerd om doelmatigheidswinsten te behalen en worden aan patiënten extra services en zorgdiensten aangeboden. Door het inzichtelijk maken van wachtlijsten en zogenaamde goede praktijken ('best practices') streven de instellingen er ook naar om patiënten de mogelijkheid te bieden te kiezen voor

instellingen waar ze goede en/of snelle zorg kunnen krijgen. Dit is *marktgericht ondernemerschap*, namelijk ondernemen ten behoeve van het publieke belang, maar met de mogelijkheid van winst oogmerk, buiten de grenzen van de bestaande gezondheidszorg. Concurrentie is hier het belangrijkste mechanisme om aanbieders en verzekeraars tot doelmatig en klantgericht gedrag te prikkelen.

2. Er worden daarnaast ook veel innovatieve zorgprojecten opgestart in zorgcentra om specialistische ziekenhuiszorg, verpleging en thuiszorg aan elkaar te koppelen. Daarmee probeert men wachttijsten weg te werken en patiënten zorg op maat te bieden. Dit leidt tot zorgketens, zorgnetwerken en zorgconcerns. Dit is *gemeenschapsgericht ondernemerschap*, ondernemen ten behoeve van het publieke belang binnen de grenzen van de bestaande gezondheidszorg. Hierbij is veeleer sprake van 'gereguleerde marktwerking', waardoor een marktordening ontstaat.
3. Ten slotte worden intern in ziekenhuizen veel inspanningen verricht om informatie- en communicatieprocessen te optimaliseren, transparantie te bevorderen in producten en werkwijzen, samenwerking tussen afdelingen te bevorderen, planning en controle te verbeteren en de klant centraal te stellen. Dit is *intern ondernemerschap* en van essentieel belang om ook de eerste twee vormen van ondernemerschap intern te kunnen vertalen en extra productie te realiseren.

Alle inspanningen ten spijt bestaan wachttijsten en personeelstekorten nog steeds. Er wordt méér verwacht van de inspanningen van het ondernemende management op een meer vrije markt in de gezondheidszorg. De hoge verwachtingen van het management zijn terecht, gezien de scharnierpositie die ze in het zorgsysteem inneemt. Dat deze vooralsnog niet waargemaakt worden is niet enkel aan het zorgsysteem te wijten, maar ook aan het management zelf.

#### KANS EN BELEMMERINGEN VOOR ONDERNEMEN

Tenminste drie factoren zijn kansen dan wel belemmeringen voor ondernemerschap: de rol en positie van de medisch-specialistische beroepsgroep en de zorgverzeke-

raars, de inrichting van het zorgsysteem en de attitude van managers zelf.<sup>4</sup>

#### *De beroepsgroep: terughoudend of innovatief?*

Medisch-specialisten zijn voornamelijk georganiseerd in eigen bedrijfjes (maatschappen) binnen het grotere ziekenhuisbedrijf. Ze zijn regelmatig terughoudend in hun medewerking aan zorgvernieuwing in zorgketens uit angst dat ze op verschillende locaties moeten werken, dat ze meer moeten doen voor hetzelfde inkomen of dat het hooggespecialiseerde karakter van ziekenhuiszorg vermengd raakt met de verpleging of verzorging ('*low care*'). Medisch-specialisten hebben de neiging om de muur van de professionele autonomie op te trekken als het om budget- en wachttijstproblemen gaat. Ze zijn dus niet zo volgzzaam aan het 'verstikkende' systeem als soms gesuggereerd wordt. De legitimiteit van de ziekenhuisorganisatie ligt uiteraard in de professionele uitvoering van zorg en niet in het oplossen van budgetproblemen, maar dat is juist de reden dat medisch-specialisten de ziekenhuizen moeten medebesturen. Hun maatschapsbelangen, status- en inkomensverschillen en tradities belemmeren soms noodzakelijke veranderingen in het management en de organisatie van zorg. De medische beroepsgroep kan en mag zich daarom niet aan haar medeverantwoordelijk voor de problemen onttrekken. Temeer omdat ze ook zelf mede veroorzaker van bureaucratie in ziekenhuizen is, gegeven de verdergaande protocollering en noodzakelijke afstemming tussen vakgroepen onderling en met het management.<sup>5</sup>

Aan de andere kant vormt de beroepsgroep juist een kans voor het welslagen van ondernemen in de zorg. Van nature is de drang tot innovatie op het vakgebied groot. De kans om zich verder te specialiseren op medische deelgebieden, om hoogwaardig onderzoek te kunnen doen en de medische wetenschap verder te brengen, wijzen op een enorm potentieel voor ondernemerschap. Daar komt bij dat de meeste medisch-specialisten eigen ondernemer zijn, maar in hun handelen beperkt worden door de overheidsregels. Het flexibiliseren van regelgeving rond de hoeveelheid productie die medici mogen maken, alsmede de tarieven en prijzen daarbij, kan de beroepsgroep prikkelen tot meer ondernemend gedrag.

### *Het zaakwaarnemerschap van zorgverzekeraars*

Om het beeld te completeren moet ook de rol van zorgverzekeraars belicht worden. Zij vullen de door de regering gewenste regierol nog niet of maar beperkt in. Ze worden gestimuleerd om meer met elkaar te concurreren en bedrijfsmatig te werken. Naast de gunst van de klant wordt daardoor het winststreven belangrijker.<sup>6</sup> Pas wanneer de overheid ook extra geld in het verschieft stelt vergroten zij veelal de inspanningen om met instellingen en artsen tot afspraken over het leveren van meer zorg te komen. Nu echter vele extra gelden beschikbaar zijn gekomen, is ook zichtbaar geworden dat de verzekeraars vooralsnog niet goed in staat zijn om daarbij boven hun deelbelang uit te stijgen en een zodanige regie te voeren dat wachlijsten daadwerkelijk weggewerkt worden.

Tegelijkertijd is ook de rol die verzekeraars innemen een kans voor ondernemerschap. Als ze daadwerkelijk de instellingen en artsen kunnen vergelijken op prijs en kwaliteit ontstaan er scherpere marktverhoudingen. Op dit moment is ondoorzichtig wat de zorgaanbieders precies doen, tegen welke kosten en met welk resultaat. Het toelaten van nieuwe toetreders op de zorgmarkt, al dan niet met winst oogmerk, kan aanbieders onderling prikkelen zich te profileren en hun prijs-kwaliteitverhouding te verduidelijken. Dat maakt het voor verzekeraars mogelijk hun regierol in te vullen en de vraag van hun verzekerden centraal te stellen. Dan nog is er echter sprake van *onvolledige* marktwerking, aangezien de verzekeraar als zaakwaarnemer van verzekerden optreedt. Er bestaat geen directe ruilrelatie tussen vrager en aanbieder, waardoor marktwerking in de klassieke zin, met een directe ruilrelatie tussen met elkaar concurrerende aanbieders en de vragers, niet kan bestaan. Dat komt mede omdat de patiënt veelal niet de informatie en kennis heeft om bijvoorbeeld de keuze tussen bepaalde zorgvormen of behandelingen te maken (informatie-asymmetrie).

### *Ondernemende attitude binnen knellend zorgsysteem*

Alles overziend valt het managers te verwijten dat ze er niet goed in slagen om vanuit hun scharnierpositie tussen financiers, uitvoerders en bestuurders wél de regie te voeren bij het aanpakken van de problemen. De bestudering van hun praktijk maakt echter duidelijk dat ondernemerschap en marktwerking vertaald worden in de

bestaande context van het complexe publiek-private zorgsysteem. Er is géén sprake van een 'blanco' situatie waarin marktwerking geïntroduceerd wordt. Het ondernemersgedrag vindt plaats op bestaande - gereguleerde - markten. Op het moment dat de overheid meer marktwerking wenst betekent dit niet dat het er op korte termijn kan en zal komen. De neiging bij politici en bestuurders bestaat dan om vervolgens de nadruk te leggen op de introductie van weer nieuwe structuren en taakverdelingen. Voor het bereiken van een vraaggericht zorgsysteem zijn echter niet alleen de structuren van belang. *Zowel* het zorgsysteem *als* de managementstijl moet worden aangepast. Het is dus een kwestie van bestuursstructuur én bestuurscultuur.<sup>7</sup> Wat betekent dit voor het veranderingsproces in de gezondheidszorg?

### CULTUUROMSLAG NOODZAKELIJK VOOR SUCCESVOLLE STELSELHERZIENING

Allereerst moet het budgetsysteem aangepast worden, omdat het de sector in een wurggreep houdt. Iedereen is nu met handen en voeten aan budgetten gebonden. Men kan slecht inspelen op de groeiende zorgvraag, waardoor wachlijsten ontstaan. Hier is de overheid in belangrijke mate aan zet. Al te stringente budgetregels zijn momenteel al losgelaten en er zijn mogelijkheden om wachtlijstgelden vernieuwend in te zetten. Het vergroten van de macht van patiënten kan instellingen, artsen en verzekeraars er echter versneld toe aanzetten dit ook te doen. Via persoonsgebonden budgetten worden patiënten koopkrachtiger en kunnen ze vormen van zorg en dienstverlening afdwingen. Pas als de overheid de speelruimte voor patiënten vergroot en managers meer mogelijkheden geeft om daarop in te spelen, kunnen vraag en aanbod adequaat afgestemd worden. Minister Bomhoff trachtte dit te realiseren door de budgetregels soepeler toe te passen en het financieren via DBC's (diagnose behandelcombinaties) op korte termijn te realiseren. Hij zette daarmee het beleid van het vorige kabinet versneld voort.<sup>8</sup>

In de tweede plaats moet ook de invulling van de managementtaken verbeterd worden. Dat is meer een kwestie van bestuurscultuur en managementstijl. Managers moeten communiceren met patiënten, medisch-specialisten, zorgverzekeraars en overheden. Hun opstelling

daarbij, de vaardigheid om relaties op te bouwen en te onderhouden met andere zorginstellingen en maatschappelijke organisaties én hun visie op de inrichting van de regionale zorg bepalen de mate waarin ze in staat zijn om beschikbare wachttijstgelden te verzilveren in extra productie.<sup>9</sup> Het management moet daarom meer beoordeeld worden op 'behoorlijk' bestuur. Om te voorkomen dat managers vooral zelf bepalen wat 'behoorlijk' is moeten bijvoorbeeld patiënten, raden van toezicht, artsen en verzekeraars betrokken zijn bij het formuleren en toetsen van managementkwaliteit en de te bereiken resultaten. Dat zet actief aan tot daadkracht, leiderschap, klantvriendelijkheid en resultaatgerichtheid. Er zijn nog steeds te weinig instrumenten om het management hierop te beoordelen.

#### NAAR EEN DEELMARKTENBENADERING

Het verdient bij dit alles de aanbeveling om onderscheid te maken naar deelmarkten in de gezondheidszorg. Het maakt verschil uit of we spreken over marktwerking in de ziekenhuiszorg of in de ouderenzorg. In situaties waarin patiënten in grote mate afhankelijk zijn van het zorgsysteem en slecht zelf keuzes kunnen maken past vooral het gemeenschapsgericht ondernemen. Daarbij is hooguit sprake van sturing op de vraag, namelijk de zaakwaarnemers die namens de patiënt keuzes in het zorgpakket en in het zorgproces maken. Volledige marktwerking zal hier niet altijd mogelijk of zinvol zijn.<sup>10</sup> Het realiseren van zorgketens, die in economische termen als monopolie zouden kunnen worden betiteld, kan hier vanuit het oogpunt van een zo groot mogelijke mate van vraaggerichtheid te prefereren zijn. Als het gaat om chronisch zieken of ouderen, dan is er veelal sprake van een situatie waarin patiënten heel goed op de hoogte zijn van hun kwaal. Ze hebben veelal de kennis in huis om keuzes te maken tussen instellingen en producten (al dan niet met hulp van derden). Daarbij past het marktgericht ondernemen, waarbij ook combinaties van producten gekozen kunnen worden, zoals woonzorgcombinaties en aanpalende diensten op het gebied van vervoer, recreatie en welzijn. In deze markten zijn nieuwe en commerciële toetreders en dus meer marktwerking heel wel mogelijk.

De verschillende typen van ondernemen op verschillende deelmarkten vragen ook om een verschillende

beoordeling van het management door verzekeraars en overheid.<sup>11</sup> In het geval van het gemeenschapsgericht ondernemen is sprake van een geordende markt en moet het management als zaakwaarnemer van de patiënt worden aangesproken op het inzichtelijk maken van het zorgproces, de wijze waarop de patiënt en direct betrokkenen geïnformeerd en betrokken worden en de resultaten van de inzet van de publieke middelen. Bij het marktgericht ondernemen is sprake van concurrentie en kan het management als marktpartij worden beoordeeld op de prijs-kwaliteitverhoudingen, de deugdelijkheid van de informatieverstrekking en het voldoen aan de criteria van economische mededinging.

#### TOT SLOT

Het management van instellingen moet vanuit haar scharnierpositie tussen beleid, organisatie en zorg, meer dan de overheid, medici of verzekeraars, bestuurlijk uitgerust (geacht) worden om de veranderingen op de deelmarkten vorm te geven. Zij kan voorkomen dat ófwel inkomens- en professionele belangen van medici ófwel winststreven van verzekeraars ófwel verwoede pogingen van de centrale overheid om de zorg vanuit Den Haag te regelen, leiden tot onbeheersbare uitgaven, beperkte toegang tot zorg en nieuwe ondoelmatigheden. Vraaggestuurde zorg vraagt daarom veelal afstemming tussen wederzijds afhankelijke partijen op verschillende deelmarkten. Het instellingsmanagement moet de ruimte krijgen om dat op een zo ondernemend mogelijke wijze in te vullen en zich toetsbaar opstellen ten aanzien van de bereikte resultaten.

De introductie van marktwerking in de zorg is dus een stuk gecompliceerder dan veel beleidsplannen doen geloven. Het wordt geïntroduceerd binnen bestaande verhoudingen tussen zorgaanbieders, artsen, verzekeraars, patiënten en overheden. Zij gaan met elkaar om volgens bepaalde tradities en denkbeelden die niet meteen veranderen op het moment dat de overheid ondernemersgedrag wil zien. De praktijk is zeer gevarieerd, wat veel te maken heeft met het type zorgmarkt. Het is van groot belang de introductie van ondernemerschap en marktwerking gedifferentieerd te benaderen via een deelmarktenbenadering. Daarbinnen moet bovendien niet enkel aan de structuren en gedragsprikkel

aandacht worden besteed, maar tevens aan de omgangs-  
verhoudingen, leiderschapsfiguren en gedragscodes. Dan  
pas komt de patiënt echt meer centraal te staan in de  
Nederlandse gezondheidszorg.

#### NOTEN

1. M. Noordegraaf en P.L. Meurs, 'De zichtbare manager. Wat weten we van directeuren in de gezondheidszorg?', *ZM Magazine*, 8, 2001, 1, pp. 2-7. Zie verder ook het rapport van Ecorys/NEI, *Tussen bureau en bed*, 2002, naar de overheadkosten in ziekenhuizen in opdracht van de Tweede Kamer.
2. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Het ziekenhuis als maatschappelijke onderneming*, Zoetermeer, 1996, K. Putters, *Maatschappelijk ondernemen in de zorg*, 1998 en Ministerie van VWS, *Vraag aan bod*, Den Haag, 2001.
3. K. Putters, *Geboeid ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Assen, 2001.
4. Zie ibidem, H. Lieverdink, *Collectieve besluiten, belangen en wetgeving*, Maastricht, 1999 en K. Putters, 'Vraagsturend versus vraaggestuurd ondernemen in de gezondheidszorg', *Bestuurskunde*, 11, 2002, 5, pp. 188-198.
5. Zie noot 3, J.A. van Oorschot, *Professionele autonomie van de medisch-specialist*, Assen, 1999, en J.C. van den Brink en K. Putters, 'Zakelijkheid bedreigt autonomie. De invloed van economisering op het werk van artsen', *Medisch Contact*, 55, 2000, pp. 950-952.
6. Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Winst en gezondheidszorg*, Zoetermeer, 2002.
7. F.W. Scharpf, *Games real actors play. Actor centred institutionalism in policy research*, Oxford, 1997, T. Brandesen, J.C. van den Brink en K. Putters, 'The smothering embrace. Competition in the implementation of social policy', *Social Policy and Administration*, 36, 2002, 2, pp. 200-215.
8. Zie onder meer *NRC Handelsblad*, 7 september 2002 en de *Zorgnota 2003* met daarin de kabinetsvoornemens. De minister van VWS staat een aantal regio's in Nederland toe te experimenteren met marktwerking en met minder budgetregels.
9. P.L. Meurs, *Nobele wilden. Over verantwoordelijkheden van directeuren van instellingen in de gezondheidszorg*, Rotterdam, 1997 (oratie).
10. J.A.M. Maarse e.a., *Marktwerking in de zorg*, Maastricht, 2002.
11. Zie noot 3 en het advies *De rollen verdeeld* van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

*Dr. K. Putters is universitair docent Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en adviseur bij de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg. Hij is recent gepromoveerd op het proefschrift Geboeid ondernemen. Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg (Assen, 2001) naar de betekenis van ondernemerschap in het management van de Nederlandse ziekenhuiszorg.*



# MARKTWERKING IN EEN NIEUW ZORGSTELSEL

MARCO KREUGER



**Nederland kampt al geruime tijd met problemen in de gezondheidszorg. Al net zo lang wordt er gediscussieerd over een nieuw zorgstelsel. De oplossing wordt vaak gezocht bij meer marktwerking en deregulering. De vraag is echter hoe deze marktwerking in een nieuw zorgstelsel vorm zou moeten krijgen. Welke ervaringen heeft men in het buitenland met marktwerking in de zorg en wat kunnen wij daarvan leren?**

## DE CRISIS

De onrust en onvrede over de gezondheidszorg bereikten het afgelopen half jaar een hoogtepunt. Niettemin is deze sector al geruime tijd in crisis. Tussen 1991 en 1995 stierven er bijvoorbeeld al meer dan vijfhonderd mensen op de wachtlijst.<sup>1</sup> Dit probleem is nu op de agenda gezet, maar het is zeker niet iets van de laatste tijd. In feite is men in Nederland al sinds het midden van de jaren tachtig op zoek naar een oplossing voor de groeiende problemen in de zorg, echter zonder veel succes. De problemen worden daardoor steeds nijpender. De problemen van de patiënt zijn het meest voelbaar: te weinig handen aan het bed, maanden onzeker wachten op een operatie, die soms op het laatste moment kan worden uitgesteld. Daarnaast ervaart de patiënt als consument van de zorg tevens de enorme stijgingen van de premies voor zijn ziektekostenverzekering. Tussen 1990 en 2000 zijn de totale kosten van de gezondheidszorg met bijna zeventig procent gestegen.<sup>2</sup> En de kosten stijgen nog steeds sterk. In 2000 bedroeg de stijging 6,3% en het afgelopen jaar 8,3%.<sup>3</sup> De uitgaven per hoofd van de bevolking stegen tussen 1998 en 2001 met 22%, naar € 2870,-.<sup>4</sup>

Maar de patiënten zijn zeker niet de enigen die de dupe zijn van de huidige crisis. De aanbieders van zorg

zijn dat evenzeer. Het personeel kampt met onderbezetting en hoge werkdruk, wat vaak leidt tot een hoog ziekteverzuim met een nog hogere werkdruk als gevolg. Deze personeelsproblemen zijn voor een groot deel te wijten aan te krappe budgetten. Afdelingen van ziekenhuizen sluiten jaarlijks contracten af met het management over het aantal te behandelen patiënten en op basis daarvan wordt een budget toegekend. Een probleem hierbij is dat wanneer een afdeling als gevolg van bijvoorbeeld personeelsgebrek minder produceert, de budgetten het volgende jaar naar beneden worden bijgesteld met als gevolg dat er nog minder mensen kunnen worden geholpen. Een ander probleem van krappe budgetten is dat de artsen vaak onderbetaald worden. Daardoor zijn zij ook steeds minder bereid om tachtig uur per week te werken. Bovendien raken de artsen door de crisissituatie in toenemende mate gefrustreerd. Steeds vaker moeten artsen hun patiënten teleurstellen met de mededeling dat hun operatie niet door kan gaan.

De managers worden meestal aangesproken op de problemen in de bureaucratisch gereguleerde zorg, maar de managers zelf kunnen meestal ook weinig doen aan de problemen. Het management is op haar beurt afhankelijk van budgetten en tarieven die zij overeen moet komen met de zorgverzekeraars en de overheid. Het geldt dat het ziekenhuis daarbij weet los te peuteren kan maar één keer worden uitgegeven. Het management kan dan ook weinig anders doen dan prioriteiten stellen, waarbij managers dagelijks voor de moeilijke keuze komen te staan tussen leven en dood, of tussen het leven van de één en het leven van de ander. Ook voor het management is dat een zware morele last en ook zij zouden graag wat minder afhankelijk willen zijn van de onderhandelingen met de zorgverzekeraars. En van de overheid,

die in de hoedanigheid van het Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg (COTG) en middels de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) een dikke vinger in de pap heeft.

De 'zwarte piet' wordt dan vaak doorgespeeld naar de zorgverzekeraars. Maar vanuit hun perspectief is het ook niet onredelijk (in zekere zin zelfs wenselijk) dat zij proberen om de kosten zoveel mogelijk in de hand te houden. In de afgelopen tien jaar zijn de kosten voor de ziekenfondsen alleen al met ruim 55% gestegen.<sup>5</sup> Met name deze kosten zijn voor de zorgverzekeraars moeilijk op te vangen omdat zij niet alle kosten kunnen afwentelen op de consument (bijvoorbeeld door het verhogen van het eigen risico). Zowel de premie als de dekking (het pakket) als de voorwaarden van het ziekenfonds worden wettelijk vastgesteld en kunnen niet door de zorgverzekeraars zelf worden veranderd. Ook zij zouden baat hebben bij een ander, minder gereguleerd stelsel. Hans Wiegel, voorzitter van Zorgverzekeraars Nederland (ZN) ijvert dan ook al jaren tegen de bureaucratie in de zorg.

#### HET DEBAT

Als het huidige systeem niet in het belang is van de mensen die afhankelijk zijn of werken in de zorg, waarom blijft dit systeem dan nog steeds in stand? De reden is in de eerste plaats dat de overheid een groot belang heeft bij regulering van de zorg, omdat zij daarmee de kosten in de hand kan houden. Met behulp van de Wet Ziekenhuisvoorzieningen kan zij bijvoorbeeld het aantal zorginstellingen in een bepaalde regio beperken, met de numerus fixus bij geneeskundeopleidingen kan zij de opleidingskosten van artsen in de hand houden en met behulp van de Wet Tarieven Gezondheidszorg stelt zij maximumprijzen aan medische behandelingen. Het gevolg van al deze maatregelen is echter schaarste in het aanbod en dus het ontstaan van wachtlijsten. De wachtlijsten zijn dan ook niet het resultaat van het falen van het overheidsbeleid, maar eerder van het succes. Wachtlijsten zijn een teken dat het beleid van aanbodsturing werkt.

Het resultaat van wachtlijsten en beperking van keuzevrijheid is echter iets dat de mondige burgers van nu niet langer wensen te accepteren. Op dit moment vindt er dan ook een debat plaats over de vraag of er moet worden

overgestapt van aanbodsturing naar vraagsturing. Vrijwel iedereen beantwoordt deze vraag momenteel positief. Niet langer het (door de overheid gedicteerde) aanbod zou leidend moeten zijn in de zorg, maar de vraag van de patiënten/consumenten. De deur naar marktwerking wordt daarmee langzaam geopend.

Toch is het de vraag in hoeverre van deze marktwerking werkelijk iets terecht komt. Hetzelfde debat over structuurverandering in de zorg is immers al eerder gevoerd, in de jaren tachtig. Ook toen leek er zowel binnen de zorgsector zelf als binnen de politiek consensus te bestaan over de wenselijkheid van meer marktwerking en deregulering. Dit idee werd destijds in 1986 uitgewerkt door de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg (commissie-Dekker) in een rapport met de titel *Bereidheid tot Verandering*.<sup>6</sup> Echter, veel bereidheid tot verandering was er uiteindelijk niet. De overheid had grote moeite met het idee de greep op de ontwikkelingen in de gezondheidszorg te verliezen en er was grote terughoudendheid ten aanzien van marktwerking in de zorg. Met name de angst voor 'Amerikaanse toestanden' - hoge kosten en een grote ongelijkheid op het gebied van toegankelijkheid van de zorg - leefde sterk. De aanbevelingen van de commissie-Dekker vonden uiteindelijk in 1988 hun weerslag in het regeringsstandpunt *Verandering Verzekerd*, waarbij opnieuw expliciet grenzen werden gesteld aan marktwerking in de zorg. Er zou sprake moeten zijn van 'gereguleerde concurrentie'. Van de plannen van de commissie-Dekker is uiteindelijk maar weinig terecht gekomen. In de nota *Werken aan Zorgvernieuwing* (WAZ-nota) die staatssecretaris Simons in 1990 presenteerde stond marktwerking alweer een stuk minder centraal, terwijl het idee van commerciële gezondheidszorg expliciet werd afgewezen. Ook nu is er nog veel wantrouwen jegens commerciële vormen van zorg zij het dat dit wel geleidelijk aan afneemt.<sup>7</sup> Een dergelijk wantrouwen moet worden weggenomen wil de invoering van marktwerking in de zorg werkelijk kans van slagen hebben.

#### AMERIKAANSE TOESTANDEN

Een groot deel van de beeldvorming van marktwerking in de gezondheidszorg wordt bepaald door de Verenigde Staten. In 1998 bedroegen de kosten van de gezondheids-

zorg daar 13,5% van het Bruto Binnenlands Produkt, hoger dan elk ander land ter wereld.<sup>8</sup> Met name de hoge prijzen voor medische behandelingen rijzen de pan uit. Maar schrijnender is nog dat 35 miljoen Amerikanen (vijftien procent van de bevolking) onverzekerd is, waarvan het overgrote deel bijna geen toegang heeft tot de gezondheidszorg.<sup>9</sup>

De Verenigde Staten worden vaak gezien als hét voorbeeld van marktwerking in de zorg en de situatie aldaar wordt vanzelfsprekend niet als een wenselijk alternatief gezien voor de Nederlandse situatie. Toch berust die veronderstelling dat de Verenigde Staten het schoolvoorbeeld is voor marktwerking in de zorg op een belangrijk misverstand. De Verenigde Staten kennen weliswaar marktwerking in de zorg, maar het hardnekkige misverstand zit hem in het feit dat het hier geen *vrije* marktwerking betreft. De gezondheidszorgmarkt in de Verenigde Staten wordt sterk gereguleerd. En juist die regulering blijkt de oorzaak te zijn van een groot deel van de huidige problemen in de Amerikaanse gezondheidszorg.

De regulering van de Amerikaanse gezondheidszorg begon in wezen met het zogenaamde 'Flexner Report' van 1910, waarvan de aanbevelingen door vrijwel elke Amerikaanse (deel)staat werden overgenomen. Medische scholen werden daarbij onderworpen aan een streng vergunningensysteem dat de toegang tot de medische beroepsgroep beperkte. De doelstelling was enerzijds de kwaliteit van de medische opleidingen te verbeteren, maar ook om financiële zekerheid te creëren voor de medische beroepsgroep. Het gevolg was dat het aantal medische scholen sterk afnam en de prijzen van medische diensten fors konden stijgen.

In de jaren dertig van de twintigste eeuw ontstond een verzekeringsvorm genaamd 'Blue Cross'. Consumenten betaalden aan Blue Cross een vaste premie, waar zij vervolgens bij de bij Blue Cross aangesloten ziekenhuizen de noodzakelijke zorg voor terugkregen. Blue Cross werd sterk door de overheid gestimuleerd. Zo hoefde Blue Cross geen reserves aan te houden en niet te voldoen aan minimumpremies die golden voor commerciële verzekeraars. Ook werd Blue Cross vrijgesteld van verschillende belastingen. Door deze concurrentievervalsing kon Blue Cross uiteindelijk de Amerikaanse verzekerings-

markt domineren. Hoewel consumenten in eerste instantie goed profiteerden van Blue Cross bevatte dit systeem elementen die de latere problemen zouden veroorzaken.

In de eerste plaats elimineerde Blue Cross de concurrentie tussen de ziekenhuizen omdat hun voornaamste inkomstenbron uiteindelijk ging bestaan uit vaste premie-inkomsten en niet uit vergoedingen voor de behandeling van patiënten. Dit zelfde probleem kennen we ook in Nederland.

In de tweede plaats stimuleerde het systeem dure hospitalisatie. Om gebruik te kunnen maken van Blue Cross moest men immers worden opgenomen in het ziekenhuis.

In de derde plaats was Blue Cross fundamenteel anders dan elke andere verzekeringsvorm. In plaats van patiënten schadeloos te stellen bij hoge, onvoorziene kosten, betaalde het voor bepaalde zorg en behandelingen ongeacht wat de kosten daarvan zijn. Zoals ook in het Nederlandse systeem het geval is, nam dit voor de consument de financiële prikkel weg om te zoeken naar de laagste prijs voor medische diensten. De vraag naar medische zorg werd daardoor volledig inelastisch (onafhankelijk van de prijs). Consumenten hebben niet langer het idee dat zij hun eigen geld uitgeven omdat de verzekeraar betaalt. Zij hebben geen reden om de kosten te beperken. Integendeel, zij hebben er eerder belang bij om zo veel mogelijk medische producten en diensten af te nemen, ook wanneer dat weinig extra oplevert. Anderzijds hebben de aanbieders van zorg een financiële prikkel om zo veel mogelijk behandelingen voor te schrijven en een zo hoog mogelijke prijs te vragen.

Tot slot kende Blue Cross het zogenaamde '*cost-plus-systeem*' waarbij de aanbieders van zorg werden vergoed op basis van de kosten die zij maakten om de diensten te leveren. Dit gaf geen enkele prikkel om de kosten in de hand te houden. Integendeel, dit systeem leidde tot het tegenovergestelde van wat men in een gezonde markt zou mogen verwachten: overinvesteren en het verspillen van geld betekende hogere kosten en dus een hogere vergoeding.

Als gevolg van de kostenstijging werd vanaf de jaren zestig de druk op de Amerikaanse overheid steeds groter om met een regeling te komen voor mensen die zich niet konden verzekeren (armen en ouderen). De overheids-

programma's Medicare (voor ouderen) en Medicaid (voor armen) vloeiden hieruit voort. Omdat deze overheidsprogramma's het systeem van Blue Cross in grote lijnen overnamen nam de kostenexplosie in de gezondheidszorg nog verder toe. Bovendien werd de steun van de medische sector destijds 'gekocht' met een gunstige betalingsregeling voor artsen en ziekenhuizen. Men kreeg een bonus van twee procent op het behandelen van Medicare-patiënten. Tussen 1978 en 1988 verdubbelden dan ook de uitgaven voor Medicare en stegen de uitgaven voor Medicaid met 65%.<sup>10</sup>

#### HOE NU VERDER?

Uit bovenstaande blijkt dat de Verenigde Staten niet model kunnen staan voor marktwerking in de gezondheidszorg. Vanaf de jaren zeventig is men ook in de Verenigde Staten bezig om de problemen (die voor een groot deel dezelfde oorzaken hebben als de Nederlandse problemen) op te lossen. Eveneens zonder veel succes. Alleen de introductie van zogenaamde *Health Maintenance Organisations* (HMO's) in 1973 bleek enigszins te slagen in het terugdringen van de kosten.<sup>11</sup> De HMO verschilt van normale verzekeringen in de zin dat zij zelf artsen in dienst hebben en zorg aanbieden tegen een vast en vooraf betaald tarief.<sup>12</sup> Door de combinatie van verzekering en aanbod hebben HMO's een prikkel om de kosten te beperken. Het probleem met de HMO's is echter dat zij de kosten alleen kunnen drukken op de manier zoals dat ook in Nederland gebeurt. Namelijk, door aanbodbeheersing: het beperken van de keuzevrijheid van patiënten en het beperken van de toegang tot de zorg. Ook dit is dus geen wezenlijke oplossing voor de problemen.<sup>13</sup>

In Nederland probeert men de problemen te lijf te gaan door invoering van een basisverzekering die het bestaande ziekenfonds, de ziektekostenregelingen voor ambtenaren en de verschillende particuliere verzekeringen vervangt. Deze basisverzekering is voor iedereen verplicht. De stelselverandering wordt gecombineerd met deregulering, zodat consumenten kunnen kiezen uit verschillende verzekeraars met verschillende aanbieders. Daarnaast kan men ervoor kiezen zich aanvullend te verzekeren, zoals dat nu ook al het geval is bij de ziekenfondsen.

Hoewel deregulering van de zorg en concurrentie tussen aanbieders en verzekeraars aan de aanbodkant

van de zorg wel degelijk een prikkel geeft om te streven naar een goede kwaliteit-prijsverhouding, heeft het nieuwe zorgstelsel geen effect op de grote vraag naar zorg. De prijs van zorg die gedekt wordt door de basisverzekering is immers nog steeds volledig inelastisch (zolang er geen sprake is van een hoog eigen risico). En omdat de verzekeraar niet zelfstandig de premie en de dekking van de basisverzekering kan bepalen zal kostenbeperking in praktijk waarschijnlijk toch weer gerealiseerd moeten worden in de beperking van het aanbod en de kwaliteit van de zorg (tot aan de wettelijke zorgplicht). Het is dan ook zeer de vraag of de stelselverandering werkelijk zal leiden tot een oplossing van de huidige problemen. Sterker nog: aangezien de huidige particuliere verzekeringen in het nieuwe stelsel worden afgeschaft (die vaak een hoog eigen risico hebben) ligt het eerder voor de hand dat de stelselwijziging een kostenstijging tot gevolg zal hebben.

De vraag borrelt dan op wat nu wel een oplossing is voor de problemen in de gezondheidszorg. Die oplossing zou wel degelijk bij meer marktwerking moeten worden gezocht, maar kennelijk is niet geheel duidelijk wat daar dan precies onder zou moeten worden verstaan. De Verenigde Staten vormen in ieder geval geen voorbeeld van marktwerking in de gezondheidszorg. Maar welk gezondheidszorgsysteem wel? Geen enkel bestaand systeem voldoet aan het ideaaltype van een vrije zorgmarkt, maar er bestaan wel systemen aan de hand waarvan we de werking van de markt in gezondheidszorg beter kunnen bestuderen dan aan de hand van de Verenigde Staten. Namelijk de gezondheidszorg in Singapore en de particuliere gezondheidszorg in Zuid-Afrika.

#### GEZONDHEIDSZORG IN SINGAPORE

De gezondheidszorg in Singapore is gebaseerd op drie principes:

1. Men betaalt op het moment dat men consumeert, om overmatig gebruik van de gezondheidszorg te voorkomen.
2. Iedereen is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de eigen gezondheid en voor het betalen van de eigen ziektekosten.
3. Er wordt door de overheid een bepaald minimum aan gezondheidszorg gegarandeerd.

Sinds 1984 draagt iedere werknemer verplicht zes tot acht procent van zijn loon af aan een persoonsgebonden medische spaarrekening ('Medisave' genoemd). Het bedrag op deze spaarrekening kan men aanwenden voor het betalen van medische kosten voor zichzelf of voor gezinsleden. In plaats van een verplichte verzekering is er dus sprake van verplicht sparen.

In aanvulling op Medisave werd in 1990 'Medishield' opgericht. Dit is een goedkope (vrijwillige) verzekering voor mensen tot 75 jaar om de kosten te dekken van langdurige ziekte of buitengewoon hoge ziektekosten die het bedrag op de Medisave rekening niet kan dekken. De premies voor Medishield worden betaald uit de Medisave-rekening. Medishield betaalt uiteindelijk tachtig procent van het bedrag boven het eigen risico uit, waarbij men maximaal \$ 12.500,- per jaar kan claimen en \$ 44.000,- gedurende het hele leven.

Wanneer de kosten hoger uitvallen en men onverhoopt niet genoeg geld op de Medisave-rekening heeft, is er in Singapore tot slot ook een vangnet, genaamd 'Medifund', waar men kan vragen om bijstand. De goedkoopste vormen van medische zorg worden bovendien door de overheid gesubsidieerd om deze zoveel mogelijk voor iedereen betaalbaar te maken.

Het grote voordeel van het systeem in Singapore is dat er geen sprake is van een omslagstelsel. Iedereen spaart voor zichzelf en er wordt (in principe) ook verwacht dat iedereen voor zichzelf betaalt. Dat geeft een financiële prikkel om spaarzaam te zijn en onnodig gebruik van medische voorzieningen te vermijden. Daarmee is het voornaamste probleem in de Nederlandse (en Amerikaanse) gezondheidszorg grotendeels opgelost. Namelijk, dat de vraag naar zorg volledig inelastisch is omdat gezondheidszorg 'gratis' lijkt (de verzekeraar of de overheid betaalt). Daarnaast is er in Singapore sprake van een grote mate van keuzevrijheid in het aanbod van zorg, met verschillende kwaliteit- en prijsklassen. Het particuliere aanbod van zorg is in Singapore verder amper gereguleerd. Er is geen prijsregulering en hoewel de *Singapore Medical Association* wel bepaalde richtlijnen stelt ten aanzien van de tarieven is niemand gebonden om de aanbevolen tarieven te volgen. Daardoor functioneert de gezondheidszorg grotendeels overeenkomstig de processen in de vrije markt.<sup>14</sup>

Bovendien zullen we in de volgende paragraaf zien dat het spaarsysteem zoals dat in Singapore bestaat niet alleen het systeem is dat vrije marktwerking zoveel mogelijk benadert, maar het bevat tevens een verzekeringsvorm die in een vrije verzekeringsmarkt waarschijnlijk zal domineren.

#### GEZONDHEIDSZORG IN ZUID-AFRIKA

Het lijkt vreemd om Zuid-Afrika op te voeren als land waar de gezondheidszorg prima geregeld is. In zekere zin is zij dat ook niet. Tachtig procent van de bevolking is aangewezen op een publieke vorm van gezondheidszorg, te vergelijken met manier waarop wij dat kennen. De gezondheidszorg in Zuid-Afrika kampt dan ook met dezelfde problemen als in Nederland. Dankzij de grondige deregulering door president Mandela in 1994 en de fiscale gelijkstelling van alle verzekeringsvormen kon de *particuliere* sector echter enorm groeien, mede als reactie op de problemen in de publieke zorg.

In de laatste tien jaar is het aantal particulier verzekerden gestegen met twee tot drie procent per jaar. Deze particuliere verzekeringsnemers (20% van de bevolking) hebben momenteel toegang tot 85% van Zuid-Afrika's apothekers en tenminste 75% van alle medisch specialisten.<sup>15</sup> Alle denkbare verzekeringsvormen worden op dit moment op de markt in Zuid-Afrika aangeboden: van traditionele vormen zoals wij die kennen tot HMO's, evenals 'Medical Savings Accounts' (MSA's) waar het spaarsysteem in Singapore een vorm van is. Gebleken is dat de MSA's in vijf jaar tijd meer dan de helft van de verzekeringsmarkt hebben weten te veroveren. HMO's slaan bij de consument beduidend minder aan.<sup>16</sup>

De typische MSA-verzekering in Zuid-Afrika heeft de volgende kenmerken: de meeste intramurale behandelingen (zogenaamde 'non-discretionaire behandelingen') worden door de verzekering tot een bepaald bedrag gedekt.<sup>17</sup> Eventueel dekt de verzekering ook uitgaven aan medicijnen voor chronische ziekten. Voor andere medische uitgaven ('discretionaire behandelingen') geldt een hoog eigen risico van \$ 1.100,-. Voor uitgaven onder dit eigen risico kan men gebruik maken van de medische spaarrekening.

De gedachte achter het onderscheid dat gemaakt wordt tussen discretionaire en non-discretionaire behan-

delingen is dat het weinig zin heeft om mensen een rationele prijsafweging te laten maken op momenten dat zo'n afweging vrijwel onmogelijk is. Het ultieme voorbeeld is wanneer men een spoedoperatie moet ondergaan als gevolg van een ongeluk. Voor deze gevallen geldt dus nog steeds een traditioneel verzekeringsstelsel.

Verder staat het consumenten volledig vrij te bepalen hoeveel zij maandelijks willen overmaken naar hun medische spaarrekening. Als het bedrag op deze rekening niet voldoende is om de kosten te dekken, kan men een rentedragende lening afsluiten tot een bedrag van twaalf keer de maandelijkse inleg.

In Zuid-Afrika onderhandelen verzekeraars collectief met de aanbieders van zorg over standaardtarieven voor standaardbehandelingen. In tegenstelling tot de situatie in Nederland zijn de uitkomsten van deze onderhandelingen echter niet bindend voor individuele patiënten en aanbieders (de overeenkomsten worden niet algemeen verbindend verklaard). Als de aanbieder meer vraagt dan het collectief overeengekomen tarief dan worden de kosten van de patiënt alleen vergoed tot het overeengekomen tarief. Het verschil moet de patiënt dan uit eigen zak betalen.

Zuid-Afrika kan beschouwd worden als testvijver van hoe de gezondheidszorg zich in een volledig vrije markt zou ontwikkelen. De hamvraag is echter of mensen onder een dergelijk systeem ook beter af zullen zijn dan in het huidige Nederlandse systeem.

## RESULTATEN

Singapore geeft zo'n drie procent van haar Bruto Nationaal Produkt uit aan gezondheidszorg (in Nederland is dat meer dan tien procent).<sup>18</sup> Niettemin zijn ook in Singapore de uitgaven voor gezondheidszorg sterk gestegen. Tussen 1980 en 1992 zijn de uitgaven aan gezondheidszorg verviervoudigd en de kosten per hoofd van de bevolking verdrievoudigd.<sup>19</sup> Men kan echter aanvoeren dat de relatief lage kosten voor een deel te danken zijn aan de hoge stijging van het Bruto Nationaal Produkt van Singapore (gemiddeld tussen de vier en zes procent per jaar). Maar daarmee is het beeld dat Singapore de kosten van de gezondheidszorg beter in de hand heeft dan andere landen niet ontkracht.<sup>20</sup> Per hoofd van de bevolking bedroegen deze kosten in 1999 ongeveer \$ 665,-, tegen ruim \$ 1700,- per hoofd in Nederland.<sup>21</sup>

Ook in Zuid-Afrika zien we dat medische spaarrekeningen een kostendrukkend effect hebben. De discretionaire uitgaven van gezinnen met een MSA bedragen gemiddeld minder dan de helft van die van de gezinnen zonder MSA. En ook de non-discretionaire uitgaven zijn lager.<sup>22</sup> Bovendien blijken MSA's zowel voordelig te zijn voor mensen met lage uitgaven aan gezondheidszorg als voor mensen met hoge uitgaven. Wanneer men immers weinig uitgaven heeft kan het gespaarde bedrag op de MSA flink toenemen en wanneer men hoge uitgaven heeft, komt men boven het eigen risico uit en wordt een groot deel van de kosten vergoed door de verzekeraar. Daarbij komt het percentage van de kosten dat betaald wordt door de verzekeraar vaak boven de tachtig procent ligt die bij traditionele verzekeringsvormen gebruikelijk is.

De MSA in Zuid-Afrika is alleen nadelig voor mensen met gemiddelde uitgaven onder het eigen risico. Deze groep kan zich op de vrije verzekeringsmarkt in Zuid-Afrika echter altijd wenden tot een verzekeringsvorm die beter past bij het persoonlijke uitgavenpatroon.

## TWEE MOGELIJKHEDEN

Hoe kan de Nederlandse gezondheidszorg weer gezond worden? Een systeem waarbij de band tussen consumeren en betalen zo strak mogelijk is lijkt daarvoor de juiste weg. Op die manier kunnen de kosten in de hand worden gehouden, de individuele keuzevrijheid is maximaal, evenals de vrijheid, innovativiteit, kwaliteit en service van de aanbieders van zorg. Vrije marktwerking is het enige middel om dit resultaat te bereiken. De vraag is dan ook hoe we het huidige centraal gestuurde systeem kunnen omvormen tot een marktsysteem. Daarvoor staan in principe twee methoden open, die samenvallen met de hierboven beschreven landen.

De eerste mogelijkheid is in feite het volgen van het model van Zuid-Afrika. De slecht functionerende publieke gezondheidszorg blijft in stand, maar de particuliere gezondheidszorg wordt grondig gedereguleerd (het belangrijkste is dat de ziekenfondsplicht wordt afgeschaft), zodat er een vrije verzekeringsmarkt kan ontstaan. Commerciële aanbieders van zorg kunnen daardoor concurreren met de publieke gezondheidszorg. Privé-klinieken bieden een uitweg voor mensen met voldoende financiële middelen

en tegelijkertijd verminderen hierdoor de wachtlijsten bij de publieke gezondheidszorg. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het probleem van de publieke gezondheidszorg daarmee nog niet is opgelost.

Een alternatieve oplossing zou kunnen zijn - met name wanneer men wil dat de overheid de touwtjes in handen houdt - om verzekeringsstelsel te hervormen naar het model van Singapore. In plaats van een verplichte basisverzekering komt er dan een verplicht spaarsysteem dat mensen aanzet om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de kosten van de gezondheidszorg die men gebruikt. Dit spaarsysteem kan vervolgens (al dan niet vrijwillig) worden aangevuld met een aanvullende verzekering voor hoge en langdurige kosten. Daarnaast kan de overheid eventueel bepaalde vormen van zorg subsidiëren en een sociaal vangnet ophangen voor mensen die niet genoeg geld op hun medische spaarrekening hebben om hun ziektekosten te kunnen betalen. Dit is zeker een omvangrijkere operatie, maar in principe niet veel omvangrijker dan het introduceren van een basisverzekering zoals nu gebeurt. In beide gevallen gaat het om een grondige herziening van het verzekeringsstelsel.

#### CONCLUSIE

Zoals momenteel wordt vastgehouden aan de traditionele verzekeringsvormen lijkt Nederland op het eerste gezicht eerder de richting op te gaan van Zuid-Afrika dan van Singapore. Het zorgstelsel zelf blijft grotendeels in stand, maar de oplossing voor de problemen in de gezondheidszorg worden steeds meer gezocht in dereguleren en het toestaan van particuliere alternatieven. In dat geval zou Nederland in principe moeten afzien van de verplichte basisverzekering. De invoering hiervan is immers funest voor de ontwikkeling van een gezonde particuliere verzekeringsmarkt. Het doel van de basisverzekering is paradoxaal genoeg het bevorderen van concurrentie tussen verzekeraars, maar helaas gaat het hier om een door de overheid geregisseerde en gereguleerde vorm van concurrentie die zich slechts afspeelt binnen smalle marges (namelijk alleen voor zover zaken niet wettelijk zijn vastgesteld). Het aanbieden van alternatieve verzekeringsvormen, zoals MSA's wordt daardoor vrijwel onmogelijk gemaakt. In plaats van het invoeren van een algemene basisverzekering zou men dan ook beter het

bestaande verzekeringsstelsel kunnen dereguleren en liberaliseren.

Hoewel het geleidelijk ontstaan van een particuliere markt naast de publieke gezondheidszorg een grote verbetering zou vormen ten opzichte van het huidige systeem, kan dit resultaat echter toch niet als een optimale eindsituatie worden beschouwd. De vaak gehoorde kritiek is dat er op die manier een ernstige tweedeling in de samenleving zal ontstaan. De mensen zonder geld blijven aangewezen op een slecht functionerend publiek systeem, de mensen met geld kunnen zich in het buitenland of in een privé-kliniek laten behandelen. Daarvoor betalen deze laatsten echter wel dubbel: zowel voor de behandeling als voor het instandhouden van het publieke systeem. De publieke gezondheidszorg functioneert dan uiteindelijk alleen nog als een inefficiënt vangnet voor mensen die geen (verzekering voor) particuliere behandeling kunnen betalen. Het openbreken van de particuliere markt, zoals in Zuid-Afrika neemt, zoals gezegd, dan ook niet weg dat het publieke systeem uiteindelijk moet worden herzien.

De stap om ook de publieke gezondheidszorg uiteindelijk om te vormen naar een meer marktgericht systeem lijkt dan een logische. De meest voor de hand liggende methode is het publieke verzekeringsstelsel (het ziekenfonds of de toekomstige basisverzekering) om te vormen naar het model van Singapore. Het door de overheid gecontroleerde verzekeringsstelsel vormt dan een vangnet dat niet langer tegenover de markt staat, maar deze juist aanvult.

#### NOTEN

1. M. Mulders, 'Nederland Wachtlijstland', *Nieuwe Revue*, 5 april 2000, 15, pp. 16-21. Minister Borst heeft dit feit echter pas zeer recent toegegeven: *De Telegraaf*, 'Borst: doden door de wachtlijsten', 13 juni 2002.
2. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kosten en Financiering Gezondheidszorg*, Voorburg/Heerlen, 2002.
3. Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kosten gezondheidszorg ruim 6% gestegen*, CBS Persbericht PB01-120 en *Uitgaven zorg fors gestegen in 2001*, CBS Persbericht PB02-109.
4. CBS Persbericht PB02-109
5. Zie noot 2.
6. Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg, *Bereidheid tot Verandering*, maart 1987.

7. Recent adviseerde de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ) bijvoorbeeld om commerciële vormen van gezondheidszorg toe te staan. Zie: Raad voor Volksgezondheid en Zorg, *Winst en Gezondheidszorg*, Zoetermeer, 2002.
8. Health Care Financing Administration, *National Health expenditure Tables*.
9. C. Nelson en K. Short, *Health Insurance Coverage 1986-1988. Survey of Income and Program Participation*, U.S. Bureau of the Census, 1990.
10. Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, *Background Material and Data on Programs within the Jurisdiction of the Committee of Ways and Means* (1989 ed.), pp. 1140-41.
11. Zie ook B.M.S van Praag e.a., *Een concurrerend recept voor de Nederlandse gezondheidszorg*, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, geschrift 61, Den Haag, 1986.
12. Daarom wordt deze verzekeringsvorm ook wel *pre-paid* gezondheidszorg genoemd.
13. Een essentieel verschil tussen Nederland en een systeem met HMO's is niettemin dat de HMO's met elkaar moeten concurreren om de gunst van de consument.
14. Het systeem in Singapore is uiteraard niet perfect. Ook in Singapore is er bijvoorbeeld sprake van concurrentievervalsing door de overheid. Ook wordt in sommige gevallen dure intramurale zorg gestimuleerd.
15. *Southern African Health Review*, Health Systems Trust, 1998.
16. Shaun Mattison, *Medical Savings Accounts in South Africa*, NCPA Policy Report No.234, juni 2000.
17. Intramuraal wil zeggen dat de patiënt is opgenomen in een medische instelling (meestal een ziekenhuis).
18. Aw Tar Choon en L. Low, 'Health Care Provisions in Singapore', in: Tan Teck Meng en Chew Soon Beng (eds.), *Affordable Health Care. Issues and Prospects*, Singapore, 1997.
19. J. Lim, 'Health Care Reform in Singapore. The Medi-save Scheme', in: *Affordable Health Care: Issues and Prospects*, Singapore, 1997.
20. Daarbij hebben mensen in Singapore overigens vergelijkbare gezondheidskenmerken als in Westerse landen. De levensverwachting is ongeveer gelijk aan die in Nederland en de kindersterfte is aanzienlijk lager: 3,2 per duizend levend geboren in 1999, tegen 7,9 in Nederland. Zie: Finance Policy and Planning Department Ministry of Health, *Health Care Financing in Singapore*, Singapore, 2000. Nederlandse cijfers: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Sterfte; kerncijfers*, Voorburg/Heerlen, 2002.
21. In Amerikaanse dollars van 1999. Zie: *Health Care Financing in Singapore*. Nederlandse cijfers: *Kosten en Financiering Gezondheidszorg*.
22. NCPA Policy Report No.234, June 2000.

*Drs. M.G.K. Kreuger is filosoof en politicoloog. Voor politicologie studeerde hij af op de crisis in de gezondheidszorg.*



# KLIMAATVERANDERING

## DE ONTRAFELING VAN EEN DOGMA

HANS LABOHM



**In verschillende, eerder in dit blad gepubliceerde artikelen is gesteld dat het bestaan van het 'broeikas-effect' geleidelijk tot een dogma is verheven. In dit artikel wordt onderzocht hoe het zo ver heeft kunnen komen. Er blijkt sprake te zijn van een combinatie van politieke, economische en sociale motieven, die het denken ten aanzien van klimaatverandering voor een belangrijk deel hebben bepaald.**

De stelling dat het klimaat verandert als gevolg van menselijke activiteiten door de uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen die het natuurlijk broeikas-effect versterken, lijkt in de loop der tijd tot dogma te zijn verheven.<sup>1</sup> En dat alles zou allerlei rampzalige gevolgen hebben. Dit dogma staat in schril contrast met opvatting van een prominente Nederlandse wetenschapper, Frits Böttcher, die onlangs nog verklaarde dat deze stelling misschien nog ooit eens een van de grootste wetenschappelijk vergissingen van de twintigste eeuw zal blijken te zijn. Is die kwalificatie terecht? Het antwoord op die vraag is naar mijn mening overwegend negatief, maar ook een klein beetje positief. Negatief, omdat het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), dat een centrale rol speelt in de wetenschappelijke onderbouwing van de maatregelen die thans tegen het broeikas-effect worden overwogen, uitdrukkelijk vele slagen om de arm houdt en bij herhaling wijst op de grote onzekerheden van zijn analyse. Hoofdstuk veertien van het 'Third Assessment Report' van het IPCC biedt daarvan een pregnante voorbeeld. Hierin geeft het IPCC - voor de leek overigens ietwat versluierd in wetenschappelijk jargon - toe dat de thans gebruikte modellen geen betrouwbare toekomstvoorspellingen kunnen opleveren.<sup>2</sup> Maar zelfs in de sterk versimpelde

samenvatting voor beleidsmakers (zeventien bladzijden tekst) komt het woord 'uncertain(ty)' of equivalenten daarvan zo'n veertig maal voor.<sup>3</sup> Dat is waarschijnlijk zonder precedent voor zo'n kort beleidsdocument. De meest frappante illustratie van die onzekerheid is de erkenning van het IPCC dat het weinig weet van negen van de twaalf mechanismen die bepalend zijn voor de warmtebalans van de aarde.<sup>4</sup> Een geveleugeld gezegde onder modellers is: 'garbage in, garbage out'. Men hoeft er niet voor te hebben doorgeleerd om te kunnen aanvoelen dat als er zo weinig bekend is over cruciale mechanismen binnen het klimaatgebeuren, de uitkomsten van de betrokken modellen niet in overeenstemming met de werkelijkheid kunnen zijn. Waarom dan toch die paniekzaaijerij?

Men kan zich overigens afvragen of de beleidsmakers voor wie deze samenvatting was bestemd, het wel hebben gelezen. Want op geen enkel beleidsterrein zou een dergelijke zwakke onderbouwing tot zulke vérstrekkende economische maatregelen leiden als die waarover tijdens de recente klimaatconferentie in oktober 2001 in Marrakesj - vooralsnog geen bindende - afspraken zijn gemaakt.<sup>5</sup> Maar in een ander opzicht hebben de wetenschappers van het IPCC het toch laten afweten. Bij de publieke uit-spraken van sommige woordvoerders van het IPCC en - vooral - de weergave daarvan in de media loopt het spaak. Deze worden gekenmerkt door grote stelligheid en alarmisme. En er is tot dusverre slechts één (Amerikaans) lid van het IPCC, Richard Lindzen, die dat publiekelijk aan de kaak heeft gesteld. De anderen hebben ostentatief gezwegen.<sup>6</sup> De vraag dringt zich op of hier niet de integriteit van de wetenschap en haar beoefening in het geding is.

Hoe komt het dat de vermeende opwarming van de

aarde als gevolg van het broeikas-effect zo hoog op de internationale agenda is gekomen? En waar komen de schrikbeelden vandaan? Verschillende wetenschappers hebben getracht een antwoord te vinden op deze vragen. Voor het onderstaande overzicht is onder meer geput uit artikelen van (in chronologische volgorde van hun bijdragen) Frits Böttcher, Hans Henrik Ramm, Richard Courtney en Sonja Boehmer-Christiansen.

Sommige auteurs hebben wel gesuggereerd dat er sprake was van een soort samenzwering, maar de meesten zoeken de oorzaak toch in een convergentie van deelbelangen, maatschappelijke ontwikkelingen en denkbeelden die elkaar hebben versterkt en uiteindelijk hebben geleid tot het geloof in de stelling dat de door de mens veroorzaakte uitstoot van CO<sub>2</sub> als gevolg van het gebruik van fossiele brandstoffen tot een opwarming van de aarde leidt. Deze zou allerlei catastrofale gevolgen hebben, zoals een rijzing van de zeespiegel met overstromingen, grotere weersinstabiliteit, hogere landtemperaturen gepaard gaande met grote droogten of juist extreme neerslag met negatieve gevolgen voor de landbouw, het oprukken van schadelijke tropische insecten naar noordelijke streken met negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid, de toename van de frequentie en kracht van stormen, enzovoorts, enzovoorts.

Dit schrikbeeld is echter van vrij recente datum. Immers, in de jaren zestig en zeventig waren verschillende prominente klimatologen nog van mening dat niet de opwarming maar de *afkoeling* van de aarde een dodelijke bedreiging voor de mensheid vormde. Enige citaten: J. Murray Mitchell: 'The cooling has already killed hundreds of thousands of people in poor nations. It has already made food and fuel more precious, thus increasing the price of everything we buy. If it continues, and no strong measures are taken to deal with it, the cooling will cause world famine, world chaos, and probably world war, and this could all come by the year 2000'. Lowell Ponte: 'The facts have emerged, in recent years and months, from research into past ice ages. They imply that the threat of a new ice age must now stand alongside nuclear war as a likely source of wholesale death and misery for mankind'. Nigel Calder: 'At this point, the world's climatologists are agreed. Once the freeze starts, it will be too late'.<sup>7</sup>

Rond 1988 vond een omslag in het denken plaats.

Vanaf die periode werd de opwarming van de aarde als belangrijkste bedreiging gezien. Tegen deze achtergrond rijst de vraag wat de ommezwaai in het denken onder klimatologen heeft veroorzaakt. Bij de beantwoording van deze vraag zal in het navolgende overwegend worden ingegaan op de politieke, economische en sociale aspecten.

#### JAMES HANSEN: PANIEKZAAIERIJ

Onder degenen die een persoonlijk stempel hebben gedrukt op de huidige aandacht voor de klimaatproblematiek dient ongetwijfeld de Amerikaanse klimatoloog James Hansen als belangrijkste te worden genoemd. Door sommigen wordt hij dan ook wel als de '*father of climate change*' gekwalificeerd. Zonder Hansen met name te noemen, maakt Frits Böttcher in dit verband melding van een voorval dat zich voordeed tijdens een door hem bijgewoonde conferentie over 'Big Science' (waartoe bijvoorbeeld kostbare ruimtevaartprojecten en deeltjesversnellers werden gerekend) die in de eerste helft van de jaren zeventig in het kader van het internationale wetenschapsbeleid plaatsvond.<sup>8</sup> Tot zijn verwondering was ook het klimaatonderzoek op de agenda geplaatst dat in die tijd niet tot deze categorie wetenschap werd gerekend. Maar een Amerikaanse klimatoloog verklaarde op deze conferentie dat daarin spoedig verandering zou komen, want een Russische collega van hem, Mikhael Budyko, had een verouderde theorie uit 1898 nieuw leven ingeblazen. Het betrof de hypothese dat een toenemende verbranding van fossiele brandstoffen tot een wereldwijde opwarming van de aarde zou kunnen leiden door middel van een verhoging van het natuurlijke broeikas-effect. Budyko voorspelde in zijn publicatie dat de toenmalige Sovjetunie een beter klimaat zou krijgen. De '*wheat belt*' in de Verenigde Staten zou daarentegen in een woestijn veranderen en Florida zou deels onder water komen te staan. De Amerikaan vervolgde dat een dergelijke boodschap precies was wat men nodig had om eindelijk eens de honderden miljoenen dollars voor de aanschaf van een supercomputer los te kunnen krijgen. Daarvoor was er maar één recept: '*Scare them to death!*' En dit recept bleek succesvol. Aldus Böttcher.

De belangstelling voor de klimaatproblematiek bleef gedurende vele jaren beperkt tot een relatief kleine kring

van deskundigen. Maar in 1988 kwam daarin verandering. In de uitzonderlijk hete zomer van dat jaar legde dezelfde Hansen een verklaring af voor de Amerikaanse Senaat. Senator Timothy E. Wirth uit Colorado was teleurgesteld geweest over het feit dat een hoorzitting over klimaatverandering die hij tijdens de winter daarvoor had belegd, zo weinig aandacht had getrokken. Hij wachtte op een weersomslag en organiseerde een nieuwe bijeenkomst op een dag die volgens de voorspellingen een van de heetste van het jaar zou worden. De Verenigde Staten verkeerden in die periode in de greep van een zware hittegolf. In Washington steeg het kwik tot ruim 36 graden Celsius. En Hansen, die inmiddels directeur van het Amerikaanse 'Goddard Institute of Space Studies' was geworden, paste opnieuw zijn beproefde recept toe. Hij vertelde de senatoren dat de uitzonderlijk hoge temperaturen van de jaren tachtig nagenoeg zeker veroorzaakt werden door de opeenhoping van broeikasgassen in de atmosfeer en niet door natuurlijke variabiliteit. En tegen verslaggevers verklaarde hij: 'It's time to stop waffling so much and say the evidence is pretty strong that the green house effect is here'. De verklaring veroorzaakte een schokgolf in de publieke opinie want het was de eerste keer dat een erkende autoriteit publiekelijk verklaarde dat er een verband bestond tussen antropogene broeikasgassen en het klimaat en de media besteedden hieraan uitgebreid aandacht.<sup>9</sup>

Kort daarna, in juni 1988, vond een conferentie over 'The Changing Atmosphere: Implications for Global Security'. Daaraan werd door ruim driehonderd beleidsmakers, wetenschappers, alsmede vertegenwoordigers van de multilaterale instellingen en NGO's deelgenomen. Zij waren het er over eens dat er dringend aandacht diende te worden geschonken aan het probleem van de klimaatverandering en deden een beroep op overheden en industrie om de uitstoot van CO<sub>2</sub> met ongeveer twintig procent te verminderen vergeleken met het niveau van 1988. Deze doelstelling zou in 2005 dienen te worden gerealiseerd. Daarop volgden nog vele internationale bijeenkomsten in verschillende plaatsen, zoals in Hamburg (1988), Ottawa (1989), Londen (1989), Noord-wijk (1989), Washington, Cairo, Nairobi en Helsinki (alle in 1990). Deze vormden de opstap naar de 'Second World Climate Conference' (WCC november 1990). De WCC

drong er bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op aan om officiële onderhandelingen te beginnen voor een 'Framework Convention on Climate Change', gebaseerd op het werk van het IPCC dat in 1988 was opgericht door de World Meteorological Organisation (WMO) en het United Nations Environmental Programme (UNEP). Het kreeg als taak: de beschikbare wetenschappelijke informatie inzake klimaatverandering te beoordelen; de milieu- en sociaal-economische effecten van klimaatverandering te beoordelen; en een strategie op te stellen om hierop een antwoord te geven. In dit mandaat lag reeds min of meer de suggestie besloten dat de geconstateerde klimaatverandering buitengewoon was, dat deze werd veroorzaakt door menselijke activiteiten, dat de effecten daarvan overwegend schadelijk zouden zijn en dat deze hoe dan ook een halt diende te worden toegeeroepen. Hiermee was er geen ruimte meer voor wetenschappelijke twijfels.

#### UITSLUITING VAN SCEPTISCHE WETENSCHAPPELIJKE DISCIPLINES

De mogelijkheid van twijfel aan het dogma werd nog verder beperkt door de selectie van de leden van het IPCC, aldus Sonja Boehmer-Christiansen.<sup>10</sup> Astronomen (in het bijzonder zij die het gedrag van de zon bestuderen) geologen, hydrologen/oceanologen, biologen en paleontologen, die ook inzichten hebben ontwikkeld ten aanzien van de ontwikkeling van het klimaat, betwisten vaak dat er sprake is van een door de mens veroorzaakte klimaatverandering en zijn in het algemeen sceptisch over de waarde van klimaatmodellen. Ondanks het feit dat zij een nuttige bijdrage aan het onderzoek hadden kunnen leveren, werden zij van het IPCC uitgesloten. Het IPCC bestaat vooral uit klimatologen en richt zich in het bijzonder op de resultaten van klimaatmodellen als basis voor toekomstige klimaatprojecties. De meeste leden van het IPCC beklemtonen overigens dat het niet om *voorspellingen* gaat. Helaas gaat dit subtiele, maar wezenlijke onderscheid vaak in de verslaggeving in de media verloren.

#### PROFILERING VAN MARGARET THATCHER OP HET WERELDTONEEL

Terug naar het begin van de jaren tachtig. Volgens Richard Courtney was het vooral de Britse premier,

Margaret Thatcher, die er voor gezorgd heeft dat de klimaatproblematiek prominent op de internationale agenda werd geplaatst, zij het niet zo zeer om klimatologische redenen.<sup>11</sup> Het was voor haar namelijk een geschikt thema om een reputatie te verwerven. Het enige waarop zij in haar vroegere politieke carrière kon bogen, was het feit dat zij 'junior minister' voor onderwijs was geweest in de regering Heath. Maar in deze hoedanigheid had zij weinig indruk gemaakt. Zij was de enige vrouw onder de westelijke leiders en wenste door hen serieus te worden genomen. Sir Crispin Tickell, de Britse VN-ambassadeur wist daar een oplossing voor. Hij wees er op dat nagenoeg alle internationale leiders 'analfabeet' waren op wetenschappelijk gebied. Indien het mogelijk zou zijn een wetenschappelijk thema te vinden dat op wereldniveau zou kunnen worden besproken, zou Thatcher, die scheikunde had gestudeerd, een prominente rol in de discussie kunnen spelen. Dat zou een positieve uitstraling kunnen hebben op de geloofwaardigheid van haar opvattingen over andere wereldproblemen. Hij stelde voor dat Thatcher op elke topontmoeting het thema 'global warming' aan de orde zou stellen. En deze tactiek had succes.

De andere wereldleiders begonnen zich voor het probleem te interesseren, al was het alleen maar om te kunnen voorkomen dat Thatcher daarmee de vergaderingen bleef verstoren, aldus Courtney. Zij vroegen hun ambtenaren om advies en deze antwoordden dat hoewel de wetenschappelijke basis controversieel was, het thema belangrijk was uit economisch oogpunt. De Amerikaanse economie is de meest energie-intensieve ter wereld. Indien er wereldwijd overeenstemming zou worden bereikt over de invoering van CO<sub>2</sub>-belastingen of soortgelijke maatregelen, zou de Verenigde Staten daardoor relatief het zwaarst worden getroffen en zouden andere landen hun relatieve concurrentiepositie tegenover de Verenigde Staten kunnen versterken. Om deze reden kreeg Thatcher steun van politici uit vele landen. Hiermee was de erkenning van 'global warming' als internationaal beleidsvraagstuk een feit. Het meest pregnant kwam dit tot uitdrukking in de paragrafen 62 en 63 van het communiqué van de top van de G-7 in Houston (juli, 1990).

## KERNENERGIE VERSUS STEENKOOLENERGIE

Maar naast de wens om zich persoonlijk te profileren was er nog een andere reden waarom Thatcher de klimaatproblematiek prioriteit wenste te geven. Dat was de sanering van de Britse steenkoolindustrie. Binnenslands had Thatcher hierbij de steun van haar eigen partij. De meeste leden van het conservatieve kabinet dat in 1979 aantrad, waren ook lid geweest van de regering die in 1974 de verkiezingen had verloren. Zij gaven daarvan de National Union of Mineworkers (NUM) de schuld. Zij zochten een voorwendsel om de macht van de Britse kolenindustrie en daarmee ook de NUM in te perken. Op kolen gestookte elektriciteitscentrales stoten CO<sub>2</sub> uit; nucleaire installaties niet. 'Global warming' verschaftte een welkom alibi om de Britse afhankelijkheid van kolen te verminderen en deze te vervangen door kernenergie. Dit was niet alleen noodzakelijk voor de energievoorziening maar ook voor het Britse nucleaire wapenprogramma, in het bijzonder de Trident-raketten en onderzeeërs. Maar door de stillegging van de nucleaire reactor op Three Mile Island (maart 1979) en het ongeluk met de reactor van Tsjernobyl (april 1986) had het publieke vertrouwen in nucleaire technologie een flinke knauw gekregen. Tegelijkertijd bracht de privatisering van de elektriciteitsvoorziening aan het licht dat nucleaire elektriciteit duurder was dan elektriciteit uit steenkool.<sup>12</sup> Dat betekende dat 'global warming' nog het enig overblijvende excuus was om het behoud van de impopulaire nucleaire elektriciteitscentrales te legitimeren. Thatcher zag zich genoodzaakt om daarvoor binnenlands meer geld uit te geven, zulks ook ter ondersteuning van de geloofwaardigheid van haar internationale campagne. Een van de maatregelen in dit verband was de oprichting van het Britse 'Hadley Centre for Climate Prediction and Research', dat een van de belangrijkste werkagenschappen van werkgroep I van het IPCC zou worden.

Toen Margaret Thatcher werd opgevolgd door John Major ebde de belangstelling in het Verenigd Koninkrijk voor 'global warming' weg. De onderzoekssubsidies werden verlaagd. Britse wetenschappers uitten zich kritisch over de opwarmingstheorie. Het leek er op alsof het thema een natuurlijke dood zou sterven. Maar toen de bevolking tijdens de 'kolen crisis' in oktober 1992 protesteerde tegen de schaal waarop kolenmijnen werden gesloten,

had de Britse regering opnieuw rechtvaardiging nodig ter ondersteuning van het beleid. Daartoe werd een advertentiecampagne gestart waarin de dreiging van de klimaatverandering breed werd uitgemeten. Daarnaast vond een herschikking plaats van de onderzoeksprioriteiten waarbij klimaatonderzoek wederom voorrang kreeg. Toen Tony Blair in mei 1997 aan de macht kwam, werd dit beleid voortgezet.

#### FOSSIELE BRANDSTOFFEN VERSUS ALTERNATIEVE/DUURZAME ENERGIE

Maar het ging niet alleen om de tegenstelling tussen kernenergie en steenkolen. Sonja Boehmer-Christiansen trekt de grenzen breder. Zij kent een grote rol toe aan de dramatische daling van de olieprijs die in de jaren tachtig had plaats gevonden, waardoor nieuwe alternatieve/duurzame brandstoffen en technologieën, inclusief nucleaire energie, nieuwe typen machines en materialen, alsmede energiebesparing overheidshulp nodig hadden om te kunnen overleven. Hierbij vormden concurrentieoverwegingen, zowel wat betreft markten als investeringsstromen, de wens tot het behoud van economische groei en de mogelijkheid van nieuwe inkomensbronnen voor de overheid (energieheffingen) belangrijke elementen. Volgens haar was het deze *cluster* van factoren die de drijvende kracht achter het Kyoto-proces vormde en niet zo zeer milieuoverwegingen. Het IPCC kreeg de taak om de bestaande beleidsdoelstellingen op deze terreinen wetenschappelijk te legitimeren.

#### FONDSENWERVING VOOR WETENSCHAPPELIJKE INSTELLINGEN

Daarnaast voert Sonja Boehmer-Christiansen aan dat het onjuist is om de beoefenaren van de wetenschap als neutrale, belangeloze zoekers naar waarheid te beschouwen. Wetenschappelijke instituten hebben hun eigen belangen. Om de continuïteit van hun onderzoek te waarborgen hebben zij fondsen nodig. Fondsenwerving kan worden bevorderd door het aanpassen van de onderzoeksagenda in de richting van 'maatschappelijke relevantie' en 'beleidsondersteuning'. Daarvoor zijn overvloedige subsidiestromen beschikbaar. Deze subsidies zijn niet of minder beschikbaar voor onderzoek dat in een andere richting wijst of zou kunnen wijzen. Dat betekent dat de betrok-

ken instellingen geneigd zijn zich positief op te stellen tegenover de wensen van de bureaucratie en sociale bewegingen die electoraal succesvol zijn. Is men eenmaal deze weg ingeslagen, dan is het onderzoek niet meer waardevrij vanuit wetenschappelijk oogpunt. Met andere woorden: 'Science on tap but not on top', aldus Boehmer-Christiansen.

#### TERRITORIUMDRIFT VAN INTERNATIONALE BUREAUCRATIEËN

Bovendien wijst Boehmer-Christiansen er op dat de klimaatproblematiek de belangen dient van verschillende bureaucratieën die daarmee hun bevoegdheden wensen uit te breiden. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese Unie en voor verschillende VN-organen, voor welke een rol is weggelegd bij de uitvoering van 'Kyoto'. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het vaststellen van standaarden, het opleggen van heffingen, de regulering van het transport, toezicht op de handel in emissierechten, en het berekenen van de opname van 'sinks'. Deze vormen van herregulering vergroten het potentieel voor overheidsinterventie in de economie aanmerkelijk.

#### DOEMDENKEN

Waarom reageerden brede lagen van de bevolking zo heftig op de alarmistische uitlatingen vanuit de wetenschap en de media. Een deel van de verklaring zou kunnen zijn gelegen in het feit dat het klimaatalarmisme en doemdenken appelleren aan archetypische denkbeelden die in de Westerse beschaving een belangrijke plaats innemen: apocalyptische visies en die door de eeuwen heen steeds weer in nieuwe gedaanten opduiken. De voorspellingen uit het Boek der Openbaringen vormen daarvan misschien het oudst bekende voorbeeld. Daarin wordt beschreven dat de wereld aan vuur ten onder zal gaan. Ook werd in vroeger tijden door verschillende auteurs, zoals Plato en Aristoteles, overbevolking als een bedreiging van de mensheid afgeschilderd. Later, in de tweede eeuw na Christus, schreef Tertullius, een inwoner van Carthago, over hetzelfde thema. Als we een sprong nemen in de tijd kan ook Giovanni Botero, een zestiende-eeuwse Italiaanse geleerde, worden genoemd, die eveneens voor dit gevaar waarschuwde. Twee eeuwen daarna werd deze gevolgd door Thomas Malthus in zijn be-

roemde 'Essay on Population' (1798). Van recentere datum is het eerste rapport aan de Club van Rome van Donella en Dennis Meadows e.a. (*Limits to Growth*, 1972) waarin op basis van scenario's fysieke grenzen aan de groei in het vooruitzicht werden gesteld, die omstreeks 2000 tot allerlei catastrofes zouden leiden. De ontvankelijkheid van het publiek voor dit doemdenken werd nog versterkt door het bij velen aanwezige religieuze zondebesef en schuldgevoel, alsmede de afkeer van hedonisme met zijn materialisme en consumentisme en de tegenstelling tussen arm en rijk in de wereld.

Wat al deze voorspellingen met elkaar gemeen hebben is dat zij niet zijn uitgekomen. Vooral de methodiek van het echtpaar Meadows vertoont gelijkenis met de huidige studies van het klimaat. Het gebruik van modellen en (super)computers staat daarbij centraal. Soms lijkt het er op dat zij de plaats hebben ingenomen van de magische kristallen bol van de toekomstvoorspellers van weleer. Zij overbluffen het algemene publiek dat niet bekend is met de fundamentele beperkingen van de modelbenadering.

#### 'GROEN' IN DE MEDIA

Daarnaast hebben ook sommige media een belangrijke rol gespeeld bij het ontstaan van het dogma. De media hebben belang bij de verhoging van hun kijkcijfers, oplagecijfers en omzet. Berichten over de dreiging van wereldwijde rampen bieden wat dat betreft welkome kopij. De uitlatingen van vele politici, alsmede de grote aantallen wetenschappelijke publicaties over het onderwerp maakten de dreiging van 'global warming' geloofwaardig. De media dramatiseerden de daaruit voortvloeiende gevolgen en brachten sensatieverhalen over de meest verschrikkelijke catastrofes. Het publiek is afhankelijk van de media voor informatie en geloofde in de opwarmingsthese omdat het eenzijdig werd voorgelicht. Vervolgens speelden de politici weer in op de ongerustheid van de bevolking. Op deze manier ontstond een zichzelf versterkende spiraalbeweging.

#### HET EINDE VAN DE GESCHIEDENIS:

DE OPVULLING VAN EEN IDEOLOGISCH VACUÛM  
Volgens Henrik Ramm heeft ook het verdwijnen van de ideologische tegenstelling tussen Oost en West een

belangrijke impuls gegeven aan de verhoogde aandacht voor de milieuproblematiek, waaronder het vraagstuk van de klimaatverandering.<sup>13</sup> De traditionele paradigma's voldeden niet meer. De ineenstorting van het communisme, de opkomst van een nieuwe informatietechnologie-aatschappij, het onvermogen van de bestaande theorieën om economische ontwikkeling te verklaren en te sturen, de uitdagingen vanuit het Verre Oosten, de toenadering van de sociale democratie tot het marktliberalisme in Europa, het milieudebat en vele andere factoren maakten een fundamentele ideologische heroriëntatie noodzakelijk. Men had het gevoel dat de oude politieke filosofieën en partijen op hun laatste benen liepen. Politici hadden nog maar weinig over om voor te vechten. Zij waren niet een staat een wervende toekomstvisie te ontwikkelen en voelde zich gedegradeerd tot beheerders van de *status quo*. Het milieudenken bood de mogelijkheid om het ideologisch vacuüm op te vullen en daarmee de kiezers die sympathiseerden met 'groen' aan zich te binden.

Daarenboven bood de milieuprioriteit ook kansen aan degenen die voorstander zijn van een sterke overheid als instrument voor maatschappelijke verandering en die met lede ogen hadden moeten aanzien dat de tijdgeest van de terugtrekkende overheid zich tegen hen had gekeerd. De zorg voor het milieu wordt door velen beschouwd als iets dat voorrang heeft op het enge individuele eigenbelang. Men is bereid hiervoor sturing van de overheid te aanvaarden en individuele vrijheid op te offeren.

#### WERELDORDEDENKEN

Een andere factor die vooral in Nederland en binnen de Verenigde Naties veel invloed heeft gehad, is het wereldordedenken waaraan vooral de naam van de Nederlandse econoom en Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen is verbonden. Een belangrijke publicatie in dit verband is het RIO-rapport (*RIO: Reshaping the International Order*). Dit rapport, waarvan Tinbergen de eindredacteur was, bevatte bijdragen van vele vooraanstaande wetenschappers.<sup>14</sup> Het was een verzameling van voorstellen om elementen van centrale planning op wereldniveau te introduceren. Of, zoals Tinbergen het formuleerde: '... many proposals will introduce conscious elements of global planning so as to safeguard the international economic system from unilateral and uncoordinated national decisions'. Het

rapport bevat gedetailleerde voorstellen voor een '... system for global planning and the management of resources'. En even verder: 'Effective planning and management calls for the fundamental restructuring of the United Nations so as to give it broad economic powers and a more decisive mandate for international economic decisionmaking'. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat het werelddorkedenken op krachtige steun van de VN-bureaucratie en sympathiserende kringen daaromheen kon rekenen.

Deze en andere voorstellen zijn onderwerp geweest van internationale onderhandelingen in het kader van de zogenoemde Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO).<sup>15</sup> Zij vonden plaats in de tweede helft van de jaren zeventig op talloze conferenties van onder andere de Verenigde Naties, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) en UNIDO (United Nations Industrial Development Organisation). De voorstellen behelsden een reeks maatregelen en hervormingen op het gebied van grondstoffen, inclusief olie, de internationale handel, de ontwikkelingshulp, het internationale geldstelsel, wetenschap en technologie, industriële ontwikkeling en de wereldvoedselvoorziening.

Een ander plan dat in dit rijtje thuis hoort, was het zogenoemde wereldwerkgelegenheidsplan, dat was opgesteld door vier prominente Nederlandse sociaaldemocraten: Wim Kok, Jan Pronk, Jan Tinbergen en Joop den Uyl.<sup>16</sup> Het plan werd in een open brief aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties aangeboden. Dit plan bevatte vele elementen, waaronder het wetenschappelijk vaststellen van comparatieve voordelen van landen en het bepalen van een optimale internationale arbeidsverdeling op basis daarvan; een anticiperende herstructurering van de productie in het Westen. Dat wil zoveel zeggen als een mede door de overheid geleide herstructurering van de economie van de ontwikkelde landen in de richting van technologisch meer geavanceerde productie, terwijl het eenvoudiger werk in de Derde Wereld zou kunnen geschieden. Daarnaast diende er intergouvernementele controle op de investeringen van transnationale ondernemingen te komen. Voorts zouden werkgelegenheidsplannen voor de lange termijn (in samenhang met investeringsplannen voor de lange termijn) voor sectoren en mogelijkerwijs voor afzonderlijke ondernemingen dienen te

worden opgesteld. Verder zouden de 'overwinsten' (een bekend - doch nooit precies gedefinieerd - begrip uit de jaren zeventig) van sterke industrietakken en ondernemingen dienen te worden gebruikt voor investeringen met het oog op het scheppen van werkgelegenheid in andere sectoren. Ten slotte zou een internationale industriële en investeringspolitiek tot stand dienen te komen, die niet in de eerste plaats gebaseerd is op winstverwachtingen, maar op het beginsel van de sociale rechtvaardigheid.

Nauwkeurige aanduidingen hoe deze doelstellingen zouden dienen te worden verwezenlijkt, ontbraken in het plan. Maar er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat hiervoor - zowel op nationaal als internationaal niveau - een mate van overheidsingrijpen nodig zou zijn geweest die zijn weerga niet kent. Als zodanig werd het voorstel dan ook gekenmerkt door een hoge mate van internationaal dirigisme. Dat wil zeggen: sturing van de internationale economie van bovenaf door overheden op grond van internationale politieke besluitvorming en uitvoering door internationale en nationale bureaucratieën. Een en ander kwam dus neer op méér overheid en minder markt. Ironisch genoeg kwamen zij in een tijd waarin ernstige gebreken zichtbaar werden in de centrale economische sturing op nationaal niveau, in het bijzonder in de Sovjetunie en haar satellietstaten met hun commando-economie. Daarnaast leidde de opkomst van het nieuwe economisch liberalisme aan het eind van de jaren tachtig tot een trendomkering: méér markt en minder overheid. Hierdoor zijn al deze voorstellen een zachte dood gestorven.

De aanhangers van het werelddorkedenken bleven er nochtans heilig van overtuigd dat zij oplossingen hadden voor talloze wereldproblemen. Maar bij gebrek aan internationale politieke overeenstemming daarover waren het vooralsnog oplossingen op zoek naar een geschikt probleem. Het is als een brandweerbrigade die jarenlang in de kazerne zit te popelen om eindelijk eens te kunnen uitrukken om een fikse brand te kunnen blussen. De opkomst van de klimaatproblematiek bood hen kans op een doorstart.

#### ONTWIKKELINGSLOBBY

Zij kregen hierbij de steun van de ontwikkelingslobby - die ook binnen het VN-systeem een sterke positie

inneemt - die in de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten een welkome additionele inkomensbron zag voor de Derde Wereld. Immers, reeds meer dan dertig jaar geleden werd vastgesteld dat de rijke landen 0,7% van hun Bruto Binnenlands Product aan ontwikkelingshulp zouden besteden. Deze doelstelling is bij herhaling herbevestigd en door bijna alle ontwikkelde landen in de wereld onderschreven. Nochtans is deze doelstelling nooit gehaald. In de periode 1982-1983 bereikte de hulpverlening (ODA: Official Development Aid, volgens de definitie van het Development Assistance Committee van de OESO) een maximum 0,35% van het Bruto Nationaal Product. Sindsdien is het bergafwaarts gegaan. Het laatste cijfer (1999) bedraagt 0,24% van het Bruto Nationaal Product.

#### SLOT

De voorgaande ontrafeling van het dogma van de door de mens veroorzaakte klimaatverandering toont aan dat er sprake is geweest van een convergentie van politieke, economische en sociale motieven, krachten en belangen die het onderzoek en het beleid inzake klimaatverandering als het ware hebben gepredestineerd. Zij suggereert dat er - soms meer, soms minder subtiele - politieke manipulatie heeft plaatsgevonden van de uitkomsten van wetenschappelijke analyse ten einde beleidsdoelstellingen die al eerder op grond van andere overwegingen waren vastgesteld te legitimeren. Het IPCC lijkt in dit opzicht niet geheel vrijuit te gaan.

Sonja Bohmer-Christiansen maakt overigens een onderscheid tussen de onderzoeksfunctie van het IPCC en zijn adviserende functie. Wat het onderzoek betreft erkent zij dat het IPCC uitstekend werk heeft verricht. Maar voor zover het om zijn adviserende functie gaat, beschouwt zij het IPCC als een 'mixed group of self-selected believers and officially selected experts, most of them paid directly by governments, who do not, indeed cannot, give entirely honest advice'.

Betekent dit dat de dreiging van een door de mens veroorzaakte klimaatverandering slechts een artefact is? De meningen lopen daarover uiteen. Het IPCC stelde in 1996: 'the balance of evidence suggests a discernable human influence on global climate'. Maar is deze invloed

belangrijk en/of schadelijk? En kunnen we er via de modelbenadering achter komen wat er in de toekomst zal gebeuren? De critici ontkennen dit, doch het IPCC wekt de indruk dat men genoeg weet om beleidsacties te rechtvaardigen. Maar als men wat dieper graaft, geeft ook het IPCC toe dat de thans gebruikte modellen geen betrouwbare toekomstvoorspellingen kunnen opleveren, alhoewel de modelbouwers wél suggereren dat zij inmiddels goede vorderingen hebben gemaakt en dat als zij beschikken over meer en betere klimaatgegevens en krachtiger computers nog een eind verder kunnen komen.<sup>17</sup>

Vooralsnog kan men zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat de eisen die aan strikte bewijsvoering worden gesteld - die toch de grondslag vormen van de meer exacte wetenschappelijke disciplines - bij de behandeling van de klimaatproblematiek deels terzijde werden geschoven. Daarvoor in de plaats kwam het beroep op het voorzorgsbeginsel. Maar als men eenmaal deze weg opgaat, is het einde zoek. De mensheid staat aan vele denkbare en ondenkbare (denk bijvoorbeeld aan 11 september!) bedreigingen bloot. Men kan met het voorzorgsbeginsel dus vele kanten op. Paradoxaal kan het zelfs als argument worden aangevoerd om een beleid te rechtvaardigen dat er op gericht is om méér CO<sub>2</sub> uit te stoten.<sup>18</sup> Toch zal men schaarse middelen zodanig dienen aan te wenden dat er niet disproportioneel veel middelen aan één potentiële bedreiging worden besteed. Klimaatproblemen zinken waarschijnlijk in het niet vergeleken bij de door de mens veroorzaakte bedreigingen, bijvoorbeeld terreur met chemische en biologische wapens, en daarnaast de bedreigingen door ondervoeding, watertekort, aids enzovoorts.

Al met al bestaat er onder gekwalificeerde wetenschappers geen overeenstemming over de vraag op de aarde al dan niet opwarmt. Zo er al sprake mocht zijn van opwarming zijn zij het niet met elkaar eens over de vraag wat de belangrijkste oorzaken daarvan zijn. Zij zijn het er daarentegen wél over eens dat de door de mens veroorzaakte uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen *in beginsel* een opwarmend effect heeft, maar sommigen achten dit effect belangrijk terwijl anderen van oordeel zijn dat dit verwaarloosbaar is, omdat de betrokken gasen na enige tijd door planten en de oceaan worden



geabsorbeerd en/of omdat er andersoortige terugkoppingsmechanismen in het klimaat werkzaam zijn die het effect daarvan neutraliseren.

Sommigen geloven dat enige opwarming van de aarde per saldo positieve effecten voor de mens zal hebben, bijvoorbeeld omdat een warmer klimaat nieuwe gebieden voor de landbouw ontsluit en omdat hogere temperaturen leiden tot minder extreme weersomstandigheden.

Anderen daarentegen vrezen in een dergelijk scenario voor een verlies aan landbouwgronden in gebieden die thans reeds te lijden hebben onder extreem hoge temperaturen en geloven dat hogere temperaturen juist tot meer extreme en daardoor schadelijke weersomstandigheden leiden. Wat betreft de maatregelen die in het Kyoto-protocol worden voorgesteld zijn alle wetenschappers het er over eens dat deze weinig tot niets zullen helpen. Sommigen achten deze maatregelen nochtans gerechtvaardigd als een eerste stap op weg naar restrictievere aanpak in de verdere toekomst. Anderen zijn van oordeel dat men ze vanwege hun ineffectiviteit en hoge kosten maar beter achterwege kan laten en zich zou dienen te concentreren op goedkopere en praktischer maatregelen.

Hoe het ook zij, de aardopwarmingstheorie verdient naar mijn mening in ieder geval een nadere en vooral een koelere analyse voordat kostbare maatregelen worden genomen. Dat betekent overigens niet dat niet zou dienen te worden gestreefd naar een zuiniger verbruik van fossiele brandstoffen. Dat is om tal van andere redenen - de eindigheid van deze natuurlijke hulpbronnen, gezondheid, schone lucht, bescherming van landschap en de vermindering van de olieafhankelijkheid van het politiek instabiele Midden Oosten - hoogst wenselijk. Maar dat zulks ook effect zal hebben op het klimaat is op zijn minst onbewezen.

#### NOTEN

1. Voor een meer technische verhandeling van de klimaatproblematiek kan worden verwezen naar H.H.J. Labohm en D. Thoenes, 'Sceptis inzake opwarming van de aarde', *Internationale Spectator*, 56, 2002, 1. Zie ook de volgende websites: <http://www.dsri.dk/~hsv/>; <http://www.sepp.org/>; <http://www.stichting-han.nl/>; <http://www.vision.net.au/~daly/index.htm>.
2. Zie *IPCC Third Assessment Report - Climate Change 2001, The Scientific Basis*, § 14.2.2: Predictability in a Chaotic System. De betrokken passage is moeilijk te vinden en voor leken nauwelijks toegankelijk. Maar de boodschap komt er op neer dat het klimaatsysteem non-lineair en chaotisch is. Dat betekent dat men daarover geen voorspellingen kan doen.
3. *Summary for Policymakers. A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (<http://www.ipcc.ch/pub/spm22-01.pdf>). Nochtans is een aantal critici van oordeel dat degenen die verantwoordelijk zijn voor de redactie van de samenvattingen - overwegend wetenschappelijke overheidsvertegenwoordigers, dus geen pure wetenschappers - daaraan een zodanige draai geven dat zij in overeenstemming worden gebracht met bestaande beleidsuitgangspunten. Daarbij worden de onzekerheden, die in de oorspronkelijke wetenschappelijke analyses in het algemeen breed worden uitgemeten, weggepoetst. De critici stellen dan ook dat de uitkomst van het IPCC-proces dus niet 'wetenschappelijk' is maar het resultaat is van politieke onderhandelingen. In de laatste fase van het proces werd voortdurend druk op de deelnemers uitgeoefend om zich 'positief' op te stellen. Deze handelwijze wordt vaak gerechtvaardigd met het argument: 'The "message" must be helpful to policy makers'. Voor een aantal gedetailleerde voorbeelden van de redactionele wijzigingen waartoe deze praktijken hebben geleid, kan worden verwezen naar *The IPCC Controversy*, <http://www.sepp.org/ipcccont/ipcccont.html>.
4. *Summary for Policymakers. A report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, p. 8.
5. Naast de Verenigde Staten heeft ook Australië besloten geen bindende verplichtingen te aanvaarden.
6. Zie onder meer F. Guterl, 'The Truth About Global Warming: The forecasts of doom are mostly guesswork, Richard Lindzen argues - and he has Bush's ear', *Newsweek*, July 23, 2001 (<http://www.freerepublic.com/forum/a3b52612a1595.htm>).
7. Ontleend aan J. L. Simon, *The Ultimate Resource 2*, Revised edition, Princeton, 1996, p. 266 e.v.
8. C.J.F. Böttcher, *Wissenschaft und Politik*, Voordracht voor de 'Technische Universität Braunschweig', 19 mei 1998.

9. Vele jaren later distantieerde Hansen zich gedeeltelijk van zijn eerdere uitspraken door te verklaren: 'The forcings that drive longterm climate change are not known with an accuracy sufficient to define future climate change'. In augustus 2000 kwam hij met een nieuwe analyse uit, waarin werd gesteld dat het accent op CO<sub>2</sub> misplaatst zou zijn. In 1998 en 1999 zou de antropogene uitstoot van CO<sub>2</sub> reeds zijn verminderd. Andere broeikasgassen - zoals methaan, roet, CFK's en stoffen die mist veroorzaken - zouden veel meer schade toebrengen dan CO<sub>2</sub> en de inspanning om klimaatverandering te voorkomen zouden dan ook op de vermindering van de uitstoot van die stoffen dienen te zijn gericht.
10. S. Boehmer-Christiansen, *Disaster, Failure or Success. Towards a better interaction between scientists, policy-makers and society groups*, schriftelijke bijdrage aan de jaarlijkse conferentie van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO), Utrecht, 29 november 2001, (<http://www.vision.net.au/~daly/sonja-bc.htm>).
11. R. Courtney, *Global Warming: How It All Began*, 9 mei 1999 (<http://www.vision.net.au/~daly/history.htm>).
12. Thans wordt algemeen aangenomen dat elektriciteit uit kerncentrales goedkoper is dan uit kolencentrales, wanneer beide nieuw moeten worden gebouwd.
13. H. Henrik Ramm, *The Precautionary Principle, A Warning About a New and Alien Political-Scientific Paradigm*, December 1997, <http://www.vision.net.au/~daly/H-ramm/h-h-ramm.htm>.
14. J. Tinbergen (coordinator), *RIO Report. Reshaping the International Order*, New York, 1976. Voor citaten zie p.183 e.v.
15. Zie H.H.J. Labohm. Trefwoord: Nieuwe Internationale Economische Orde, *Jaar in woord en beeld. Encyclopedisch jaarboek*, jaargangen 1976 t/m 1978, Amsterdam.
16. W. Kok, J. Pronk, J. Tinbergen, J.M. den Uyl. 'Werkgelegenheid voor de wereld', *Socialisme en democratie*, 37, 1980, 12.
17. Het is verleidelijk om in dit verband een vergelijking te trekken met de ervaringen met wiskundige modellen binnen de economische wetenschap. Het gebruik daarvan was in de eerste helft van de vorige eeuw

onderwerp van discussie tussen pro-markteconomen enerzijds en pro-planeconomen anderzijds. Het was een van de meest cruciale discussies die er ooit binnen de economische wetenschap hebben plaats gevonden. Zij ging onder meer tussen Ludwig von Mises en Friedrich von Hayek van de zogenoemde Oostenrijkse School enerzijds en de Poolse econoom Oskar Lange c.s. anderzijds. Centraal stond de vraag of het *überhaupt* wel mogelijk was om economisch te calculeren in een socialistische planeconomie. Lange was voorstander van markt-socialisme met staatseigendom van de productiemiddelen, zoals dat in de Sovjetplaneconomie gestalte kreeg. Met behulp van wiskundige modellen en computers zou de planeconomie de markt als het ware kunnen nabootsen en daarmee het probleem van economische calculatie kunnen oplossen, aldus Lange. Mises en Hayek waren van oordeel dat een dergelijk systeem nooit goed zou kunnen functioneren. Zij beklemtoonden het belang van particulier eigendom, in het bijzonder dat van productiemiddelen, als noodzakelijke voorwaarde voor prijsvorming. Indien er geen persoonlijk eigendom is, zijn er geen markten. Indien er geen markten zijn, is er geen prijsvorming. En indien er geen prijsvorming is, mist men benodigde informatie om economisch rationeel te kunnen handelen, met grootscheepse maatschappelijke verspilling als gevolg. Door de ineenstorting van het communisme met zijn centrale planeconomie werd de discussie aan het eind van de jaren tachtig uiteindelijk in het voordeel van Mises en Hayek beslist. Maar vóór die tijd hadden ook vele westerse economen groot vertrouwen in voorspellende waarde van economische modellen. Zij erkenden dat deze nog niet perfect waren maar geloofden dat de tekortkomingen van dat moment zouden kunnen worden verholpen door de verdere ontwikkeling van de statistiek, de econometrie en het gebruik van krachtiger computers. Vooral gedurende de stagflatie van de jaren zeventig bleken de economische modellen echter hoe langer hoe minder in staat om de economische werkelijkheid te verklaren en te voorspellen. Daardoor werden de economen zich scherper bewust van de fundamentele beperkingen van de modelmatige benadering van de econo-

mie. Zullen de klimatologen op een gegeven moment ook tot dezelfde conclusie komen? De toekomst zal het leren.

18. Zie bijvoorbeeld Sherwood en K. Idso, *Anthropogenic CO2 Emissions Could Dramatically Increase Global Agricultural Production By Thwarting the Adverse Effects of Ozone Pollution*: 'A doubling of the air's CO<sub>2</sub> content could well double agricultural production in many areas of the world by merely eliminating the adverse

effects of but one air pollutant, i.e., ozone. [...] CO<sub>2</sub> is the elixir of life', (<http://www.co2science.org/edit/editor.htm>).

*Drs. H.H.J. Labohm is als gastonderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag en lid van de kernredactie van Liberaal Reveil.*

# TRADITIE EN VERLICHTINGSDENKEN

DE CONSERVATIEVE REVOLUTIE VAN DE EDMUND BURKE  
STICHTING

JERKER SPITS



**Het algemene verlangen naar strengere ordehandhaving en de roep om herstel van normen en waarden lijken voor het conservatisme een gunstig klimaat te scheppen. Hoe deze ontwikkeling te beoordelen, mede in het licht van de naderende verkiezingen? De auteur beschrijft de conservatieve geschiedenis, constateert enkele inconsistenties en roept tenslotte de vraag op of burgers bereid zullen zijn om ten gunste van de conservatieve normen en waarden iets van hun verworven vrijheden af te staan.**

In het najaar van 2000 werd in Den Haag de Edmund Burke Stichting in het leven geroepen. De stichting, een formele voortzetting van een groep overwegend jonge conservatieven rond de Leidse rechtsfilosoof Andreas Kinneging, stelt zich ten doel het conservatieve gedachtegoed in Nederland te bevorderen. De Burke Stichting verlangt naar een stabiele en overzichtelijke maatschappij, waarin vaste normen en waarden worden gewaarborgd door beproefde instanties als school, gezin, vereniging en universiteit.

De waarden waarop Kinneging (CDA) en zijn geestverwanten Joshua Livestro (VVD) en Florentijn van Rootselaar (VVD) zich beriepen, stuitten in het opiniedebat al spoedig op verzet. Vele achtten haar onverenigbaar met onze postmoderne samenleving, waarin voor grote denkbeelden en vaste overtuigingen geen plaats meer zou zijn. De Burkianen zouden de weerspannige complexiteit van de huidige samenleving niet onder ogen willen zien, zich vastklampen aan zekerheden van gisteren en bevangen door nostalgie terugverlangen naar een wereld die feitelijk al lang is ondergegaan. Het verst in zijn reactie ging de

*Groene Amsterdammer*, die Kinneging en de zijnen bij monde van Aart Brouwer verweet 'een ondemocratische, op maatschappelijke ongelijkheid gebaseerde revolutie' door te willen voeren.<sup>1</sup> Bewondering was er slechts voor de moed zich openlijk tot het conservatisme te bekennen. Het is in Nederland immers verre van gebruikelijk, zichzelf openlijk als conservatief te afficheren. De katholieke voorman Willem Nolens merkte al in 1918 op dat men in Nederland 'nog liever wordt beschuldigd van brandstichting dan te zijn conservatief'.<sup>2</sup> Vooruitgang en vernieuwing gelden als begrippen met een positieve connotatie, en wie zich achter deze begrippen schaaft, lijkt in de politieke arena bij voorbaat over een voorsprong te beschikken. Conservatisme, de neiging tot behoud en afkeer van vernieuwing of verandering, wordt vaak gelijk gesteld aan behoudzucht. Maar de roep om een krachtig herstel van normen en waarden klinkt inmiddels luid en het verlangen naar een strenger gehandhaafde rechtsorde vertaalt zich in een toegenomen belangstelling voor het conservatisme als politieke filosofie. Volgens Joshua Livestro, directeur van de Burke Stichting, is Nederland inmiddels rijp voor een 'conservatieve revolutie': 'De conservatieven zijn de echte rebellen van nu'.<sup>3</sup>

Deze gedachte aan een omwenteling met als doel het waardevolle te behouden, is niet tegenstrijdig en zeker niet nieuw. Het conservatisme manifesteert zich als politiek-ideologische grondhouding dikwijls in perioden van onrust, revolutie of crisis. Als reactie op de Verlichting en de maatschappelijke omwenteling die volgde op de Franse Revolutie richt het conservatisme zich tegen de idee dat de wereld in hoge mate maakbaar en de mens geneigd tot het goede is. Conservatisme als consistente politieke filosofie dateert dan ook pas vanaf de Franse

Revolutie. De Britse staatsman Edmund Burke schreef met zijn *Reflections on the Revolution in France* (1790) het eerste principiële protest tegen de Franse Revolutie - en daarmee van bewust conservatisme. Later maakte de Duitse socioloog Karl Mannheim (1893-1947) een onderscheid tussen een statisch-agrarisch conservatisme, dat hij als aangeboren conservatisme beschouwde en als 'traditionalisme' omschreef, en een nieuw, bewust gekozen protest tegen de ideeën van de Franse Revolutie - in zijn ogen het 'ware' conservatisme.<sup>4</sup> Door de Industriële Revolutie, de opkomst van het wetenschappelijke denken en de steeds dynamischer en onoverzichtelijker wordende maatschappij nam ook het conservatisme vanaf de vroege negentiende eeuw internationaal een grote vlucht. In de meeste Westerse landen vormden zich conservatieve groepen, die zich later tot partijen formeerden die zich scherp tegenover liberale denkbeelden afzetten. Terwijl in Frankrijk in navolging van François René de Chateaubriand (1768-1848), die in 1819 zijn tegen de Revolutie gerichte opinieblad *Le Conservateur* doopte, vele instanties het conservatisme in woord en geschrift verspreidden, droeg in Duitsland het werk van denkers als Adam Müller en Friedrich von Gentz sterk tot de vorming van een conservatief geschied- en mensbeeld bij. In Nederland gelden Groen van Prinsterer en Abraham Kuyper, grondleggers van de Antirevolutionaire Partij (ARP), als de eerste representanten van het conservatisme. Zij verzetten zich tegen het in hun ogen misplaatste optimisme over de menselijke natuur en benadrukten het belang van staat en recht als instrument om "s mensen geneigdheid tot het kwaad" in te tomen.<sup>5</sup>

In de persoonlijke levensloop van Andreas Kinneging, centrale figuur binnen de Edmund Burke Stichting, heeft het hierboven geschetste conflict tussen het liberale vrijheidsdenken enerzijds en traditie en historisch besef anderzijds uiteindelijk tot een bewuste keuze voor het conservatisme geleid. Zijn intellectuele ontwikkeling werpt bovendien een interessant licht op het gedachtegoed van de Burke Stichting. Kinneging was enige tijd verbonden aan het bureau van de Prof. mr. B.M. Teldersstichting. In *Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen* was Kinneging de mening toegedaan dat het utilitaristische liberalisme ten principale de voorkeur verdiende boven het liberalisme met het ontplooiings-

perspectief.<sup>6</sup> Samen met Paul Cliteur (VVD) en Gerry van der List (VVD) redigeerde hij in 1993 de bundel *Filosofen van het klassieke liberalisme*.<sup>7</sup> In de inleiding van dit boek zette Kinneging zijn liberale grondhouding scherp af tegenover zowel het linkse als het rechtse 'gemeenschapsdenken', dat naar zijn mening de keuzevrijheid van het individu te veel aan banden zou leggen. Kinneging stelde dat de mens juist wel zou varen bij een zo groot mogelijke keuzevrijheid. In *Moraal in het na-christelijk tijdperk* uit 1996 pleitte Kinneging voor een in de klassieke oudheid wortelende ethiek en verwierp de these dat moraal slechts vanuit een christelijke oorsprong denkbaar zou zijn.<sup>8</sup> Na zijn conservatieve *Wende*, die zich gelijktijdig met het aftreden van Frits Bolkestein als partijleider van de VVD lijkt te hebben voltrokken, laat Kinneging een ander geluid horen. Het liberale geloof in de vrije, rationeel kiezende en met voldoende verantwoordelijkheidsbesef uitgeruste mens lijkt hij te hebben verloren. Nu pleit hij ervoor de burger strak in het geheel te laten lopen om de maatschappelijke orde zo min mogelijk in gevaar te brengen. Terwijl Kinneging in de bundel uit 1993 nog vol waardering over het Verlichtingsdenken schreef, citeert hij enkele jaren later met instemming uit Isaïc da Costa's *Bezwaren tegen den Geest der Eeuw* (1823), een van de felste tirades tegen de Verlichting en de Franse Revolutie. Da Costa was samen met Willem Bilderdijk de belangrijkste denker van het orthodox-protestantse en conservatieve Reveil, waaruit later de anti-revolutionaire en anti-liberale beweging van Groen van Prinsterer en Abraham Kuyper ontstond. Stoelde zijn mensbeeld voorheen op seculiere tradities, nu citeert Kinneging met instemming de Heidelbergse Catechismus: de mens is 'ganschelijk onbekwaam tot eenig goed en geneigd tot alle kwaad'. Als conservatief ziet hij het kwaad als 'de krachten van chaos, dissonantie en ontbinding, die ontspruiten aan de inborst van de mens'.<sup>9</sup> Een grotere tegenstelling tot de liberale vrijheidsdenker met optimistisch mensbeeld van slechts enkele jaren terug lijkt nauwelijks denkbaar.

De inspanningen van Kinneging en de zijnen lijken na enkele jaren hun vruchten af te werpen. De Burke Stichting heeft intussen een aantal interessante publicaties op haar naam staan en is succesvol in het voorbereiden en organiseren van lezingen.<sup>10</sup> Vanaf 1 oktober vestigt zij zich

als denktank aan het Haagse Noordeinde, op loopafstand van het Binnenhof. Onder het toezien van Bart Jan Spruyt en Joshua Livestro zal de denktank worden geleid door twee *fulltime* medewerkers. De stichting modelleert zich in toenemende mate naar bekende voorbeelden uit het buitenland als het American Enterprise Institute (Washington) en het Institute for Foreign Affairs (Londen).

Men kan zich evenwel afvragen hoe doordacht en consistent het denken van de stichting is. Zo is het de vraag of teleurstelling in de volgens Kinneging geringe intellectuele diepgang van Nederlands enige rechts-liberale partij zich noodzakelijkerwijs moet uiten in orthodox calvinisme en een primaat van het collectief over het individu. Ook lijkt er een onoverbrugbare kloof te gapen tussen Kinnegings pessimistische - op religieuze leest geschoeide - mensbeeld en zijn onherroepelijk vasthouden aan het marktdenken als ordeningsprincipe voor de maatschappij. In navolging van Bernard Mandeville's *Fable of the Bees* uit 1714 lijkt Kinneging ervan uit te gaan dat ondeugden als hebzucht en eerzucht bij kunnen dragen aan het algemeen belang: *private vices, public benefits*. Maar het blijft opvallend dat Kinneging op alle overige gebieden van mening is dat dergelijke hebberigheden de maatschappij tot een poel van verderf maken. Men zou Kinneging kunnen verwijten, in zijn negatief mensbeeld een uitzondering te maken voor ondernemers en handelaren. Het geloof in het individu om op eigen kracht het rechte pad te bewandelen heeft bij Kinneging een flinke knauw gekregen, maar zijn vertrouwen in de markteconomie staat nog altijd recht overeind: een tegenspraak die Kinneging nergens nader toelicht.

Opvallend is verder dat op de conservatieve website van de stichting te midden van de vele denkers op wie men zich beroept, uitgerekend de grote namen van de *Konservative Revolution* uit het Duitsland van de Republiek van Weimar ontbreken. Terwijl men zich kennelijk graag identificeert met Plato, Seneca, Hugo Grotius, Edmund Burke, Alexis de Tocqueville en Benjamin Disraeli, vallen denkers als Oswald Spengler, Ernst Jünger en Carl Schmitt buiten de boot. Waar met name Schmitt en Jünger door neoconservatieve stromingen in Duitsland worden vereerd, en Schmitts filosofie na 11 september zelfs een ware *renaissance* beleeft – Jürgen Habermas

wees reeds midden jaren tachtig op de opvallende receptie van Schmitts decisionistische filosofie binnen Amerikaanse conservatieve denktanks - zijn zij voor de Burke Stichting blijkbaar nog altijd niet chic genoeg. En dat terwijl Kinneging en de zijnen openlijk te kennen geven een 'conservatieve revolutie' na te streven en intelligent genoeg zijn om te weten op welke historische context zij met dit begrip aanspelen.

Rest de vraag, welke positie de Burke Stichting in het Nederlandse politieke landschap wenst in te nemen. Kinneging verliet de VVD op het moment dat Frits Bolkestein terugtrad als politiek leider. Joshua Livestro daarentegen is nog altijd overtuigd lid en was bovendien persoonlijk assistent van de huidige Europees commissaris. In een poging de VVD te wijzen op de schaduwzijden van de vrijheid hekelde hij recent de vrijblijvendheid van het hedendaagse liberalisme. Andreas Kinneging heeft intussen aansluiting gezocht bij een andere politieke stroming: het CDA. Ook van de zijde van de christendemocraten lijkt er belangstelling voor de stichting te bestaan. *Christen Democratische Verkenningen*, het blad van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA, wijdde in mei 2002 een themanummer aan het conservatisme als politieke stroming en oud CDA-politici als Hans Hillen en Dries Van Agt zijn inmiddels gevraagde sprekers op bijeenkomsten van de Burke Stichting. Laatstgenoemde plaatste in een kritische beschouwing over de huidige maatschappij historisch besef als toekomstig richtsnoer tegenover een doorgeschoten Verlichtingsdenken: 'Het uit de Verlichting stammende ideaal van de volstreekte autonomie van het individu is geperverteerd en teistert als een kwaadaardig, zich rap delend gezwel het organisme van onze samenleving. Vrijheid zonder grens of maat, vrijheid ongetemd door verantwoordelijkheidsbesef en gemeenschapszin'.<sup>11</sup>

Ook buiten Nederland mogen Kinneging en zijn geestverwanten zich in een toenemende belangstelling verheugen. Het Amerikaanse tijdschrift *National Review* wijdde in juli zijn omslagartikel aan de wedergeboorte van het conservatisme in Nederland en de rol die de Burke Stichting daarbij speelt. Niet zonder ressentiment hekelde Kinneging, gevraagd naar het politieke klimaat, de dominantie van de links-liberale *mainstream* in Nederland: 'De eliten in dit land zijn alle liberaal, en denken

allemaal hetzelfde. Zij beschouwen zichzelf als morele autoriteiten. Hun macht is enorm. Je moet erg onafhankelijk of kosmopolitisch zijn, wil je jezelf aan hun invloed kunnen onttrekken.<sup>12</sup>

Het algemene verlangen naar strengere ordehandhaving en de roep om herstel van normen en waarden lijken voor het conservatisme een gunstig klimaat te scheppen. Maar het is de vraag of de burger bereid is ook maar iets van zijn persoonlijke vrijheid af te staan. Eerder zal hij zich tegen beperkingen van welke aard dan ook verzetten en zich, mondig als hij intussen geworden is, beroepen op verworven rechten of gewoontes die hij inmiddels als zijn rechten beschouwt. Daarnaast is er een sterke neiging, waarden te laten gelden voor 'de anderen', niet voor de eigen persoon. Een minister die pleit voor een strengere handhaving van regels, maar openlijk verklaart dat de maximumsnelheid niet voor hem geldt, vormt een treffende illustratie van de morele gespletenheid die aan menig oproep tot ethisch reveil ten grondslag ligt. Achter menig conservatief stemgeluid dat zich de laatste maanden verheft, gaat zo een onverenigbare tegenstelling schuil die aantoont hoever de conservatieve idealen van de Burke Stichting vooralsnog van het politiek debat verwijderd zijn.

In het kader van de aankomende verkiezingen lijkt vanuit conservatief oogpunt een coalitie tussen CDA en VVD echter wenselijk. Livestro speculeerde al vanaf het begin op het einde van 'Paars' door prominente CDA'ers als Van Agt en Hillen bij zijn denktank te betrekken. Bovendien beschouwt hij zichzelf ook als een belijdend christen en vindt de bijbel 'van kolossale wijsheid' en de 'kruistocht tegen het christendom' van de kabinetten-Kok principieel onjuist: 'Het CDA is de natuurlijke partner van de VVD, niet de PvdA (...). Gewenst is dat de Nederlandse politiek in twee blokken uiteenvalt; dat biedt duidelijkheid aan de kiezer. Dan kunnen CDA en VVD samen een conservatief blok vormen', verklaarde Livestro in juli 2002.<sup>13</sup>

Het nieuwe elan dat Kinneging en Livestro aan het conservatisme proberen te ontnemen, kan ons dwingen na te denken en vastgeroeste politieke en maatschappelijke posities te heroverwegen. De aloude gewoonte om conservatieve standpunten bij voorbaat uit het politiek debat te weren, lijkt goeddeels afgesleten. Met de ontzuiling

verdwenen de vanzelfsprekende antwoorden op vragen rond zingeving en moraal; over de behoefte aan antwoorden die bleef is in het verleden wellicht te vaak honend gesproken. De toegenomen discussie over de grenzen van een liberale maatschappij lijkt voor de Burkianen een vruchtbare ruimte geschapen te hebben. Alle reden om de vorderingen van de Edmund Burke Stichting ook in de toekomst met een waakzaam oog te volgen.

#### NOTEN

1. A. Brouwer, De vergeefse revolutie, *Groene Amsterdammer*, 3 maart 2001, p. 25.
2. Geciteerd in J.L. Heldring, Nihilisme met een menselijk gezicht, *NRC Handelsblad*, 1 september 2000, p. 9.
3. Geciteerd in T.J. Meeuws, Conservatieven grijpen kans. Nadruk op orde, gezin, natie, *NRC Handelsblad*, 13 juli 2002, p. 3.
4. K. Mannheim, *Konservatismus*, Frankfurt.a.M., 1984.
5. Vgl. G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en revolutie. Eene reeks van historische voorlezingen*, Leiden, 1847, p. 43.
6. A.A.M. Kinneging, *Liberalisme. Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, geschrift 65, Den Haag, 1988.
7. P.B. Cliteur, A.A.M. Kinneging, G. van der List (red.), *Filosofen van het klassieke liberalisme*, Kampen, 1993.
8. A.A.M. Kinneging, Moraal in het na-christelijk tijdperk, in: P.B. Cliteur e.a., *Cultuur, politiek en christelijke traditie*, Baarn, 1996.
9. A.A.M. Kinneging, Het conservatisme: kritiek van de verlichting en de moderniteit, *Philosophia Reformata*, 65, 2000, 1, p. 129.
10. Recentelijk verschenen onder andere R. Scruton, *De betekenis van het conseratisme*, Baarn, 2001 (tekst van de eerste Edmund Burke lezing door Scruton); B. Carlson, A. Deacon, H. Hoogervorst, W. Prewo, J. Turner, *Europe's Welfare Burden*, Londen, 2002 (gezamenlijke uitgave van de Burke Stichting en het Civitas Institute).
11. Geciteerd in C. Welgraven, En toen kwam de dorpsgek met zijn ethisch reveil, *Trouw*, 9 september 2002, p. 13.
12. Geciteerd in R. Dreher, On Tiptoe Through The Tulips. Why Holland is nervous – and an alarming case

for the entire West, National Review, 29 juli 2002,  
(geciteerd naar:  
[http://www.nationalreview.com/29july02/  
dreher072902.asp](http://www.nationalreview.com/29july02/dreher072902.asp)).

13. Zie voetnoot 3.

*Drs. J. Spits is als germanist verbonden aan de Universiteit  
Leiden*



# AUTEURSREGISTER 2002



- Aarsbergen, Connie  
De tegencultuur en de ontkenning van waarden-  
conflicten  
65-70
- Aarsbergen, Connie  
Een liberale visie op multiculturaliteit en moslim-  
extremisme in Nederland  
135-140
- Baalen, Hans van  
Een politieke beurskrach? 'Problems are opportunities'  
57-64
- Balemans, Eric  
De rol van de overheid: een liberaal dilemma  
159-160
- Beus, Jos de  
Onderhoud van de democratie: een liberaal imperatief  
161-169
- Bolkestein, Frits  
Interview. Ik geloof niet in een federaal Europa  
13-18
- Bolkestein, Frits  
Een onzeker Europa in een wereld in beroering  
170-175
- Burg, Petra van der  
Het belang van basiswaarden  
145-150
- Cliteur, Paul  
Sociale grondrechten zouden we niet moeten erkennen  
9-22
- Coonen, Hubert  
Interview. Jonge mensen willen kansen  
31-36
- Couwenberg, S.W.  
Tolerantie en de Nederlandse identiteit  
127-134
- Drentje, Jan  
Thorbecke en de Islam  
23-26
- Driessen Mareeuw, John van den  
Luilekkerland kent weinig moraal  
3-8
- Dupuis, Heleen  
Den Haag na Paars: een aanzet tot discussie  
98-100
- Dupuis, Heleen  
De overheid en normen en waarden  
125-126
- Dijkstal, Hans  
Interview. Nog nooit is Nederland zo welvarend geweest  
3-12
- Eekelen, Wim van  
Interview. De periferie is ons eerste belang  
49-54
- Feitsma, Johan  
Bevolkingsgroei en manipulatie  
27-30
- Jorritsma, Annemarie  
Interview. Mensen meer in staat stellen om zelf keu-  
zes te maken  
19-24
- Kaastra, Tjeerd  
EU Oostwaarts, de weg naar anarchie?  
35-39
- Klerk, Len de  
Een nieuw tijdperk voor de VVD  
111-114
- Kreuger, Marco  
De politiek dienstbaar maken aan de burger  
106-110

- Kreuger, Marco  
Marktwerking in een nieuw zorgstelsel  
181-188
- Labohm, Hans  
Economische vrijheid in mondiaal perspectief  
85-86
- Labohm, Hans  
Wat zou de CDA/LPF/VVD-coalitie kunnen betekenen voor het ondernemingsklimaat in Nederland?  
119-121
- Labohm, Hans  
Klimaatverandering  
189-199
- Leegte, René  
Observatie van een lijstduwer  
115-118
- Opstelten, Ivo  
Interview. De burgers willen het en daar ben ik voor  
37-42
- Putters, Kim  
Met zorg ondernemen  
176-180
- Rosenthal, Uri  
Naar een 21ste eeuwse liberaal manifest: mega-trends en micro-narigheid  
89-93
- Schie, Patrick van  
Bij de regel of bij de tijd?  
1-2
- Spits, Jerker  
Traditie en verlichtingsdenken  
200-204
- Springer, Chiel  
Het huisartsenprobleem  
71-76
- Thoenes, Dick  
Onderzoek naar de werkelijke (fysieke) toestand van de wereld  
77-84
- Tuyll, Sammy van  
Na de verkiezingen  
55-56
- Tuyll, Sammy van  
Dubbel dualisme  
94-97
- Velde, Mark van de  
Islam, christendom en de principes van de democratische rechtsstaat  
151-157
- Veth, Jeroen de  
Het liberalisme verliest geen verkiezingen...dat doen liberale politici  
101-105
- Wiegel, Hans  
Interview. Ga wat doen om die regels te veranderen  
25-30
- Woerkom, Guido van  
Interview. De mobiliteitsdiscussie is volledig vastgelopen  
43-48
- Wijsenbeek, Florus  
Tussen Koopman en Dominee: Het Nederlands Europees beleid in voortdurende spagaat  
31-34
- Zalm, Gerrit  
Soevereine kringen zijn het beste af bij de VVD  
141-144