



– Theo de Vries –

Op 25 januari 2011 berichtte *Trouw* dat journalisten met een gekraakte OV-chipkaart hadden gereisd. Zij hadden voor dertig euro de benodigde spullen op internet aangeschaft om de kaart te kraken, daarna konden ze hem zelf opladen en vervolgens zijn ze zonder problemen gaan reizen. Bij naspeuring bleek inderdaad dat dit een fluitje van een cent was. Lucratief, want de pakkans bleek klein. Klein bier, maar veelzeggend. Het achterliggende probleem is belangrijk. De media rapporteerden trouwhartig over het voorval. Bij veel mensen ontstond daardoor een gevoel van sociale acceptatie en het bleek dat ze zonder gêne deze fraude eenvoudigweg toepasten. Over die sociale acceptatie werd wel wat geschreven, maar al snel verdween het onderwerp uit de belangstelling.

Dit signaal baart zorgen als we grootschaliger fraudes onder de loep nemen. Een paar voorbeelden. Bij zwarte geldstromen, waaronder die van belastingfraude, gaat het jaarlijks om miljarden, volgens Eurostat rond 10 procent van het nationaal inkomen,^A oftewel circa 60 miljard euro in 2010. De Nederlandse overheid en dus wij Nederlanders lopen daarmee circa 24 miljard euro mis. Bezuinigingen à raison van 18 miljard euro verbleken bij deze bedragen. Maar er is meer. Fraudes met huis-, tuin- en keukenverzekeringen, belopen op dit ogenblik rond 1 miljard euro. De helft daarvan betreft fraude met autoverzekeringen. Elk gezin betaalt daardoor per jaar 150 euro extra premie. Om over zorgverzekeringen maar te zwijgen: schattingen lopen daarbij op tot 5 procent van de totale zorgkosten, dus zo'n 2 tot 3 miljard euro. En wat te denken van fraude bij faillissementen? Een schadepost voor de samenleving, schat minister Ivo Opstelten, van bijna 1,7 miljard euro – bij een pakkans van ongeveer 2 procent. Beleggingsfraude is minder omvangrijk: volgens de Nederlandsche Bank *ten minste* 500 miljoen euro. Dit lijkt een understatement, en waarschijnlijk is dit bedrag een aantal malen hoger. Alles bij elkaar in-

drukwekkende bedragen zonder enig perspectief op een significante verlaging. Gevreesd moet worden dat de bedragen eerder zullen toenemen.

Bij al dit soort bedragen is het wrang te constateren dat tot op heden weinig maatregelen zijn genomen om tot effectieve bestrijding van deze types fraudes te komen. Zeker, de FIOD (de opsporingsdienst van de Belastingdienst) is op zoek naar fiscale fraude, faillissementsfraude, witwassen en beleggingsfraude, maar gelimiteerd tot totaal slechts 600 gevallen per jaar. Er zijn meldpunten, bedrijfstakken lijken tot coördinatie te willen komen en overheden zetten onderzoeken uit. Maar het betreft op dit ogenblik wat gerommel in de marge.

Fraudebestrijding, indien aanwezig, wordt doorgaans met betrekkelijk primitieve middelen gerealiseerd. Geavanceerde methoden bestaan, maar worden niet uitgewisseld, terwijl er sprake is van een trend die zijn weerga niet kent. We leven in een periode waarin *e-commerce* en *e-banking* niet meer weg te denken zijn en steeds verder worden ontwikkeld. Hierbij is een nieuwe vorm van fraude ontstaan. Zogenaamde cybercriminelen die misbruik willen maken spelen hierop in. Zo kennen ze de zwakheden van de systemen, de rechtsregels in diverse landen en weten ze hoe ze hun sporen moeten uitwissen. Ze verzamelen data (gekocht of gestolen) en analyseren deze met geavanceerde wiskundige technieken. Het betreft daarbij data zoals namen, adressen en sofnummers. Deze kunnen worden gekoppeld aan gehackte databases. Volgens Europol is daartoe een heel systeem van onder meer programmeurs en hackers opgezet die in een complex netwerk van duizenden computers functioneren. Er is een 'community' van criminelen die elkaar alleen online kennen, waarbij de communicatie verloopt via allerlei online fora. Werving en opleiding komen via sociale netwerksites tot stand. De geworven nieuwe crimineel is jong, zo'n 25 jaar, en hoogopgeleid. Dat is de trend. Als dit niet wordt gestopt zullen we steeds meer te maken krijgen met zaken als identiteitsfraude, een kwaad dat willekeurige burgers kan treffen en dat jarenlange frustratie en ellende voor hen betekent.

^A Alleen in de OESO-landen Zwitserland, Oostenrijk en Luxemburg ligt dat percentage lager, namelijk 8 tot 9 procent.

Aan wijlen minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales komt de eer toe de problemen rond fraude (en corruptie) voor het eerst helder aan de orde te hebben gesteld. Het gaat volgens haar over iets fundamenteels, het gaat over (machts)bederf. Machtsbederf is breder, aldus Dales, het draagt elementen in zich van ontbinding, verval en vervaging van normen. Dit geldt in wezen voor de gehele maatschappij. De vastgoedfraude staat hier model voor, maar ook het voorbeeld van de OV-chipkaart, de minachting van de maatschappelijke normen en de wegglijdende belastingtrouw vallen hier zeker onder.

Dales heeft in haar analyse een punt. Maar zij gaat voorbij aan een ander, heel wezenlijk punt, namelijk de complexiteit van systemen in de maatschappij. De kans op fraude wordt groter naarmate die complexiteit van de samenleving toeneemt. In eenvoudige maatschappijen zal fraude weinig voorkomen, diefstal en eenvoudige oplichting zijn daar populair. Zo niet in de hoogcomplex, dichtgergelde samenlevingen. Daar wordt door criminelen steeds vaker gebruik gemaakt van 'gaten' die in systemen aanwezig zijn. Slechts het vereenvoudigen van de systemen zal de fraudekans voor langere tijd doen afnemen. Het toevoegen van systemen om fraude te voorkomen kan succes hebben, maar dat zal van

tijdelijke aard zijn. Fraudebestrijders lopen daarbij steeds achter de feiten aan.

In het Verenigd Koninkrijk staat fraudebestrijding hoog op de politieke agenda. In 2006 is daartoe de (onafhankelijke) National Fraud Authority (NFA) opgezet, die zich onder meer bezighoudt met het monitoren van fraude, het communiceren over fraude en het delen van kennis over fraudebestrijding, in zowel de publieke als de private sector. Samenwerking bij fraudebestrijding wordt gestimuleerd en gebeurt op vrijwillige basis. Er wordt hard gewerkt aan bewustwording en verduidelijking van risicovolle situaties. Successen worden inmiddels gemeld, met name over het afnemen van fraude in de toepassing van sociale wetten.

Het initiatief in het Verenigd Koninkrijk verdient aandacht. Deling van kennis over methodes van fraudebestrijding is essentieel. Maar monitoring, bewustwording en beïnvloeding zijn mogelijk nog belangrijker. Volgens Montesquieu is het aan het licht komen van fraudekwesaties altijd goed nieuws!

Prof.dr.ir. T. de Vries is hoogleraar Toekomststudies Gezondheidszorg aan de Universiteit van Twente. Daarnaast is hij redactielid van Liberaal Reveil.

Persconferentie & seminar

Maandag 7 november 2011

Het Liberalenboek

Op maandag 7 november wordt tijdens een persconferentie *Het Liberalenboek* gepresenteerd in Perscentrum Nieuwspoort (Lange Poten 10, Den Haag). Aanvangstijd 10u15.

Het Liberalenboek is samengesteld en geschreven door Fleur de Beaufort en Patrick van Schie en wordt uitgegeven door Waanders Uitgevers. Het geeft een overzicht in beeld en beknopte tekstuele toelichting van het liberalisme in Nederland en omliggende landen.

Het Liberalenboek zal aan premier Mark Rutte en aan voormalige VVD-leiders Frits Bolkestein en Hans Wiegel worden overhandigd. Zij zullen naar aanleiding van het boek hun kijk op het liberalisme geven. Vervolgens spreekt Remieg Aarts, hoogleraar Politieke Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen, over de ontwikkeling van de liberale beginselen in de Nederlandse politiek; en Patrick Stouthuysen, hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de Vrije Universiteit Brussel, over de typisch Nederlandse kenmerken van het liberalisme in ons land.

U bent van harte uitgenodigd om deze gelegenheid bij te wonen.

 **Teldersstichting**

TEN GELEIDE



TOEKOMSTVERKENNINGEN

– Marcel Wissenburg –

Regeren is vooruitzien, volgens Napoleon, en het is dan wel zo prettig ook echt vooruit te *kunnen* zien. De politiek is de tijden van sterrenwichelarij en voortekenduiding allang ontgroeid, maar het utopisch dromen over betere werelden, niet gehinderd door enige feitenkennis, blijft onverminderd populair – en daar zijn zowaar goede redenen voor te geven. Waar utopisme een grens overschrijdt is niet het moment waarop droom in daad wordt omgezet, maar wanneer die daden groots en meeslepend worden – meestal slepen ze dan eindeloze aantallen lijken mee, ‘collateral damage’ voor een zogenaamd hoger doel. Niet voor niets prefereerde Karl Popper, onder meer in zijn nog geen dag onverkocht gebleven *The open society and its enemies* (1945) kleinschalig, voorzichtig beleid (‘piecemeal engineering’) boven radicale, onbeheersbare verandering; onze kennis is te beperkt en te onzeker om enig politiek mensenoffer te rechtvaardigen.

Toekomstverkenningen zijn onmisbare instrumenten voor beleidsmakers geworden – ze beogen beleid een wetenschappelijke, rationele basis te geven. Toekomstvoorspellingen zijn complexe modellen van variabelen en constanten, en van gewogen (lieft causale) relaties daartussen. Een voor de hand liggende vraag is natuurlijk hoe betrouwbaar die modellen zijn – en dan blijkt (nogal voorspelbaar...) dat eenvoudige modellen alleen grove voorspellingen mogelijk maken, en complexer modellen tegelijk nauwkeuriger en onzekerder resultaten opleveren.

De zaak wordt nog gecompliceerder doordat politiek over mensen gaat, en mensen zich niet altijd als voorspelbaar gedragen, zelfs niet gemiddeld. Dat voegt een onzekerheid toe die de natuurwetenschap bespaard blijft – over klimaatmodellen mag men

denken wat men wil, maar natuurkrachten volgen ten minste nog bekende natuurwetten. Al blijft het handig dat de meeste mensen de meeste tijd toch ook kuddedieren zijn.

En ten slotte maken liberalen het zichzelf natuurlijk extra moeilijk om te leven met toekomstvoorspellingen. Immers: wordt misschien niet teveel gewicht toegekend aan toekomstvoorspellingen? Bestaat niet het gevaar dat we onszelf in een gouden kooi van voorspelbaarheid opsluiten? Is dit niet de nieuwste rage in een lange traditie van politici die hun verantwoordelijkheid voor ten diepste morele keuzes proberen te ontlopen door zich uit te leveren aan experts: wetenschappers en technici? En is het niet vreselijk dat mensen kuddedieren zijn? Is het niet geweldig dat de mens dwars kan zijn, zich kan bevrijden van de ketenen van noodzaak en voorbestemming? Of verlangt ook de liberaal zelf niet soms ooit naar zekerheid over de toekomst, al was het maar om te kunnen regeren?

Oordeel zelf. Dit nummer van *Liberaal Reveil* staat in het teken van toekomstverkenningen. In de hierop volgende bijdragen wordt toekomstverkenningen vanuit verschillende terreinen belicht: economie, gezondheidszorg, mobiliteit, demografie, klimaat, energie, de Nederlandse politiek, de Europese Unie en internationale veiligheid.

Prof.dr. M.L.J. Wissenburg is hoogleraar Politieke Theorie aan de Radboud Universiteit Nijmegen en hoofd van de Sectie Bestuurskunde en Politicologie aldaar, visiting professor aan Keele University (UK), en scheidend voorzitter van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek. Tevens is hij redactielid van Liberaal Reveil.

DE TOEKOMST VOLGENS HET CPB: WETENSCHAP, GLAZEN BOL OF EEN PRAKTISCH BELEIDSINSTRUMENT?



– Frits Bos en Coen Teulings^A –

Sinds het uitbreken van de financiële crisis heeft het Centraal Planbureau (CPB) veel kritiek te verduren gehad. Het meest essentiële kritiekpunt was het feit dat het CPB de crisis niet had zien aankomen. Wij, Nederlanders, waren daardoor niet voorbereid op deze economische omslag. In onderstaande bijdrage zetten Frits Bos en Coen Teulings de werkwijze van het CPB uiteen en geven daarbij antwoord op de vraag in hoeverre toekomstverkenningen van het CPB wetenschap, glazen bol of een praktisch beleidsinstrument betreffen.

Regelmatig publiceert het Centraal Planbureau (CPB) voorspellingen over de economische ontwikkeling voor volgend jaar, komende kabinetsperiode en de lange termijn. Deze voorspellingen spelen een grote rol bij de beleidsvoorbereiding in Nederland.¹ Maar het CPB en andere economische instituten zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) konden de financiële crisis niet voorspellen. Dit roept een aantal belangrijke vragen op. Hoe maakt het CPB dergelijke voorspellingen? In hoeverre is dit gebaseerd op feiten en wetenschappelijke inzichten? Kunnen deze voorspellingen niet nauwkeuriger worden gemaakt? Wat is het nut van dergelijke voorspellingen voor beleid als ze vaak onnauwkeurig zijn?

In dit artikel worden vijf verschillende soorten voorspellingen van het CPB besproken: voorspellingen voor het komende jaar, voorspellingen voor de komende kabinetsperiode, berekeningen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, langetermijnscenario's en langetermijneffecten van verkiezingsprogramma's. Voorspellingen van het CPB voor komend jaar en komende kabinetsperiode moeten worden gezien als een goed gemotiveerde inschatting op basis van de meest actuele informatie en zo realistisch mogelijke aannames en verwachte ontwikkelingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van econometrische schattingsmethoden en economische theorie. De economie is echter een chaotisch systeem waarbij kleine gebeurtenissen op korte ter-

mijn tot grote veranderingen kunnen leiden. Zelfs als onzekerheden en grote risico's duidelijk in beeld zijn, is het onmogelijk precies aan te geven waar en wanneer de brand uitbreekt of de zeepbel knapt. Hoe verder in de toekomst wordt gekeken, des te onzekerder zijn de voorspellingen. Vandaar dat het CPB dan werkt met scenario's, uitgebreide gevoeligheidsanalyses en het in kaart brengen van politieke keuzes. Het maken van beleid is als varen in de mist. De regelmatige stroom van voorspellingen van het CPB helpen richting te geven en te kijken in hoeverre tussentijds bijgestuurd moet worden. Ondanks de onvermijdelijke onzekerheid bieden ze een goed uitgangspunt voor politieke discussie en besluitvorming, zoals een regeerakkoord, een begroting, CAO-onderhandelingen of een strategische langetermijnbeleidsagenda.

Voorspellingen voor volgend jaar²

Elk kwartaal publiceert het CPB een raming voor de Nederlandse economie en de wereldeconomie voor het lopende en het volgende jaar. Tweemaal per jaar worden uitgebreide analyses gepresenteerd: in april verschijnt het Centraal Economisch Plan (CEP) en op de derde dinsdag van september, tegelijk met de Miljoenennota, verschijnt de Macro Economische Verkenning (MEV). Tussentijds, in juni en in december, worden deze ramingen geactualiseerd. In de uitgebreide analyses in CEP en MEV wordt ook aandacht besteed aan de onzekerheid van de ramingen. Dit kan kwantitatief, bijvoorbeeld door de gevolgen van een hogere olieprijs of lagere groei van de wereldhandel te berekenen voor de economische groei, de inflatie en de overheidsfinanciën. Maar het

A De auteurs danken Edwin van de Haar en Wim Suyker voor commentaar op een eerdere versie.

kan ook kwalitatief, bijvoorbeeld door in de begeleidende tekst te wijzen op de grote onevenwichtigheden in de betalingsbalansen tussen China en Amerika en de risico's op de Amerikaanse huizenmarkt. Voor kortetermijnramingen speelt het macro-economische model vooral de rol van boekhouding waarin de inzichten uit monitoring, economische analyses en andere modellen worden verwerkt. Nederland is een kleine en zeer open economie. Daarom zijn ramingen van ontwikkelingen in het buitenland heel belangrijk voor de raming van de Nederlandse economie. Hierbij maakt het CPB mede gebruik van cijfers, prognoses en analyses van internationale organisaties, zoals de Europese Commissie, de OESO, het IMF, en zusterinstituten uit andere landen. Ook vindt regelmatig overleg plaats in verschillende fora van collega-voorspellers. De actuele ontwikkeling van de wereldhandel wordt gepubliceerd in de wereldhandelsmonitor van het CPB. Deze wordt bepaald op basis van gegevens over de in- en uitvoer van bijna 85 landen en andere cijfers van nationale statistische bureaus en centrale banken. Internationale instellingen over de hele wereld maken gebruik van de CPB wereldhandelsmonitor. De olieprijs en wisselkoersen worden niet geraamd, maar vastgesteld op het gemiddelde van de afgelopen maand. Dit blijkt een betere voorspelling op te leveren dan meer economisch gefundeerde ramingen. De raming van de binnenlandse ontwikkeling komt in eerste instantie vooral neer op het kwantificeren van de gevolgen van het nieuwe overheidsbeleid en het ramen van de CAO-lonen en het structurele arbeidsaanbod.

Het CPB analyseert regelmatig de nauwkeurigheid van zijn ramingen. In de periode van 1971 tot 2008 was de gemiddelde voorspelfout van de economische groei 0 procent. Hierachter kunnen forse over- en onderschattingen schuilgaan. De gemiddelde absolute voorspelfout voor het komende jaar was ruim 1 procentpunt. Met het beschikbaar komen van meer informatie wordt de fout steeds kleiner, maar zelfs in september van het ramingsjaar zit het CPB er gemiddeld nog 0,7 procentpunt naast. De economische groei wordt in jaren met lage groeicijfers vaak overschat, terwijl in jaren met hoogconjunctuur doorgaans sprake is van onderschatting. De financiële crisis werd door het CPB niet goed voorspeld. In september 2008 voorspelde het CPB nog een economische groei van 1,25 procent in 2009, terwijl de Nederlandse economie uiteindelijk

met 3,5 procent bleek te zijn gekrompen.

Het verbeteren van de nauwkeurigheid van deze ramingen blijkt niet goed mogelijk. Aanpassing van het macro-economische model levert weinig op, aangezien het maar een zeer beperkte invloed op deze ramingen heeft. Driekwart van de voorspelfout komt door een verkeerde inschatting van exogene ontwikkelingen, met name die van de wereldhandel.

Onze welvaart is gebaseerd op een zeer vergaande wereldwijde samenwerking en specialisatie. De beroemde econoom Milton Friedman illustreerde dit aan de hand van een potlood.³ Een potlood is gemaakt van hout, verf en grafiet, materialen die van over de hele wereld komen, maar kost slechts één dubbeltje in de winkel om de hoek. Keerzijde van de vergaande taakverdeling en grote verwevenheid van financiële markten is dat specifieke gebeurtenissen in één deel van de wereld grote invloed elders kunnen hebben. Voorbeelden uit het recente verleden zijn het faillissement van de Amerikaanse investeringsbank Lehman Brothers, aardbevingen in Japan, de terroristische aanslagen op 11 september 2001 en de onhoudbare overheidsfinanciën in Griekenland. Dergelijke specifieke gebeurtenissen zijn vaak al zeer moeilijk te voorspellen, maar wat de gevolgen elders zijn is nog veel moeilijker in te schatten. Dit gaat niet alleen om het schatten van de gevolgen in puur technische zin, maar ook om het schatten van vertrouwenseffecten en de onder- en overreacties van beleggers, investeerders, overheden, producenten en consumenten.

De economie reageert ook op voorspellingen en kan er daarmee voor zorgen dat deze voorspellingen juist niet uitkomen. Als bijvoorbeeld een financiële crisis wordt voorspeld, kunnen overheden en beleggers maatregelen nemen om dit te voorkomen of de schade aanzienlijk te beperken.

De Nederlandse economie zal vermoedelijk worden beïnvloed door onwaarschijnlijke gebeurtenissen. Beredeneert vanuit Nederlands perspectief vanaf de Tweede Wereldoorlog leek de huidige financiële crisis op een dergelijke zeldzame zwarte zwaan.⁴ Op basis van een historische en wereldwijde inventarisatie van financiële crises, laten Rogoff en Reinhart⁵ zien dat dergelijke financiële crises veel waarschijnlijker zijn dan vaak wordt gedacht. Voor voorspellers als het CPB is het echter onmogelijk aan te geven wanneer een zwarte zwaan langs zal komen, hoe die er precies uit zal zien en wat dan de gevolgen zullen zijn. Wel kan het CPB proberen aan te geven

wat voor Nederland de meest waarschijnlijke grote risico's zijn en hoe het beleid hier het beste mee kan omgaan. Belangrijkste les voor het CPB is dat systematisch meer aandacht moet worden besteed aan de risico's op de financiële markten.

Voorspellingen voor komende kabinetsperiode⁶

Voorafgaand aan een nieuwe kabinetsperiode publiceert het CPB een macro-economische voorspelling voor de daaropvolgende vier of vijf jaren. Hierbij wordt verondersteld dat het bestaande overheidsbeleid doorgezet wordt. Tezamen met de analyse van de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën vormt deze beleidsarme verkenning voor de komende kabinetsperiode de basis voor het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, de analyse van verkiezingsprogramma's en het regeerakkoord. Na het aantreden van een nieuw kabinet wordt een actualisatie gepubliceerd waarin ook de effecten van het nieuwe kabinetsbeleid zijn verwerkt. Dit wordt gebruikt voor het vaststellen van uitgavenkaders en de meerjarige begrotingen per departement.

Net als voor de raming voor komend jaar, zijn de uitgangspunten voor de ontwikkelingen in het buitenland – de wereldhandel, de olieprijs, de rente en de wisselkoersen – van belang voor de raming van komende kabinetsperiode. De invloed van het macro-economische model is echter groter en tevens speelt de inschatting van de potentiële economische groei een centrale rol.

Het macro-economische model⁷ is niet gebaseerd op het strikt volgen van één economische stroming. De meeste gebruikte economische verbanden volgen uit de empirie; bekende theoretische aannames als rationaliteit en perfect werkende markten spelen nauwelijks een rol. Op korte termijn zijn bestedingen, zoals particuliere consumptie en uitvoer, belangrijk voor de economische groei. Op langere termijn zijn het vooral aanbodfactoren die de economische groei bepalen. Hierbij wordt gekeken naar de structurele ontwikkeling van het arbeidsaanbod, de evenwichtswerkloosheid en de arbeidsproductiviteit. De kredietcrisis heeft duidelijk invloed op de structurele economische groei. Door de gestegen risicopremies stijgt het vereiste rendement op vreemd vermogen. Hogere risicopremies betekenen hogere kapitaalkosten, waardoor de investeringen dalen en de kapitaalintensiteit afneemt. Dit drukt de arbeidsproductiviteit en verhoogt de evenwichtswerkloosheid.

Het macro-economische model wordt niet mechanisch ingezet: het is aan CPB'ers om de modeluitkomsten te beoordelen op hun plausibiliteit. Gezond verstand en een kritische houding ten aanzien van het model, dat per definitie nooit meer kan zijn dan een vereenvoudigde weergave van de realiteit, zijn daarbij onontbeerlijk. Waar nodig wordt ook gebruik gemaakt van meer specifieke modellen of analyses van bijvoorbeeld de arbeidsmarkt.

Voor de raming voor komende kabinetsperiode is ook de invulling van de veronderstelling van ongewijzigd beleid van belang. Voor de inkomsten van de overheid wordt bijvoorbeeld uitgegaan van stabiele belasting- en premietarieven en toepassing van de huidige indexeringsregelingen voor belastingen, heffingskortingen en premiegrenzen. Bij de zorguitgaven is het echter veel minder éénvoudig wat onder ongewijzigd beleid moet worden verstaan. Een extrapolatie van de onderliggende trendgroei van de uitgaven met reëel 4,25 procent per jaar uit de periode 2001 tot 2008 is onbetrouwbaar omdat de zorguitgaven toen aanmerkelijk sneller stegen dan de economische groei. Dat kan niet onbeperkt doorgaan. Voor de komende kabinetsperiode is er daarom voor gekozen een onderscheid te maken tussen de totale zorguitgaven en het deel van die uitgaven dat collectief gefinancierd wordt. Gerekend is met een stijging van de collectieve zorguitgaven die voor elk leeftijdscohort beperkt blijft tot de economische groei van 1,75 procent per jaar. Dat resulteert in een groeitempo van de collectief gefinancierde zorguitgaven met reëel 3 procent. De groei van de totale zorguitgaven ligt 1 procent per jaar hoger. Aangenomen is dat die extra groei bij ongewijzigd beleid betaald wordt door de individuele zorgconsument. Dit betekent dat de groei van de zorguitgaven voor 30 procent gefinancierd wordt door eigen betalingen aan de Zvw, AWBZ en Wmo. In de verkiezingsprogramma's hebben alle politieke partijen aangegeven extra collectieve middelen voor de zorg beschikbaar te stellen, zodat de stijging van de eigen betalingen lager uit zou komen.

Houdbare overheidsfinanciën⁸

Voor het beoordelen van de gezondheid van de overheidsfinanciën is het van belang niet alleen te kijken naar de actuele hoogte van het tekort, de schuld en bezittingen van de overheid, maar ook naar de toekomstige verplichtingen en ontvangsten. Sinds 1997 maakt het CPB dergelijke berekeningen.

Hieruit blijkt dat de vergrijzing, de toename van de levensverwachting en de uitputting van de aardgasreserves een belangrijke stempel drukken op de houdbaarheid van de Nederlandse overheidsfinancien. Deze berekeningen zijn gebaseerd op demografische projecties en veronderstellingen over de economische ontwikkeling, de rente en discontovoet. De overheidsfinanciën zijn houdbaar als onze kinderen en kleinkinderen in de toekomst van dezelfde sociale zekerheid en dezelfde overheidsvoorzieningen kunnen genieten zoals wij die nu kennen, zonder dat daarvoor de belastingen moeten worden verhoogd.

Aan de uitgavenkant betekent dit ijkpunt van constante arrangementen dat uitkeringen in een vaste verhouding blijven staan tot de lonen. Toekomstige generaties kunnen dan blijven rekenen op een welvaartsvaste AOW- en WW-uitkering. Hetzelfde geldt voor overheidsvoorzieningen zoals onderwijs en zorg. Ook hier zijn de uitgaven per ontvanger (kind respectievelijk oudere) gekoppeld aan de loonontwikkeling, zodat ook in de toekomst dezelfde kwaliteit van onderwijs en zorg kan worden geboden. Anders gezegd: tegenover iedere leerling staan in de toekomst evenveel leraren als nu, en tegenover iedere oudere evenveel verzorgers als nu, terwijl de salarissen van deze leraren en verzorgers meestijgen met de algemene loonontwikkeling. Sommige overheidsuitgaven zijn moeilijker aan individuele ontvangers toe te rekenen, zoals defensie, politie en openbaar bestuur. Hiervan nemen wij aan dat zij een constant percentage bedragen van het Bruto Binnenlands Product (BBP).

Voor de inkomsten wordt een vergelijkbare benadering gevolgd. Constante arrangementen worden hier opgevat als een constant gemiddeld belastingpercentage in verhouding tot het inkomen (inkomstenbelasting) en consumptie (BTW). Over een lange tijdshorizon is de veronderstelling van constante arrangementen beter dan de alternatieve veronderstelling van 'ongewijzigd beleid', waarbij nauwgezet wordt vastgehouden aan de huidige wetsregels. Een eenvoudig voorbeeld kan dit illustreren.

Volgens de wet groeien de grenzen van de belastingshijven in box 1 niet mee met de lonen maar met de prijzen. Strikte toepassing van deze wetsregel zou inhouden dat alle burgers, ook met de laagste inkomens, in de (verre) toekomst in de hoogste belastingshijf van 52 procent eindigen. Dit zou weliswaar in één klap alle houdbaarheidsproblemen oplossen, maar het biedt geen realistisch beeld van

de toekomst.

De berekening van houdbaarheid is niet een voorspelling van het meest waarschijnlijke scenario. Dan zouden ook toekomstige veranderingen in het beleid van de overheid voorspeld moeten worden. De houdbaarheidsberekening is wel een toets op de vraag of de financiële positie van de overheid het toelaat dat het huidige beleid tot in de verre toekomst ongewijzigd wordt voortgezet. Indien dat niet zo is, dan is vroeg of laat aanpassing van het beleid nodig om houdbaarheid te herstellen.

Houdbaarheid kan worden gezien als een verdelingsprobleem over generaties. Zonder tussentijdse aanpassing moeten de toekomstige generaties opeens fors inleveren ten opzichte van de huidige arrangementen van de overheid. Door tussentijdse aanpassingen kan dit netto profijt van de overheid gelijkmatiger over generaties worden verdeeld. De CPB-studies over vergrijzing en houdbaarheid laten ook de gevolgen van diverse beleidsmaatregelen op de houdbaarheid en de verdeling over generaties zien.

Houdbaarheid stelt financiële randvoorwaarden aan het overheidsbeleid. Het biedt echter géén criterium voor welke maatregelen wel en niet maatschappelijk gewenst zijn. Verbeteringen in medische technologie kunnen de levensverwachting verhogen en daardoor maatschappelijk rendabel zijn. Maar in termen van houdbaarheid komen dergelijke maatregelen slecht uit de bus: ze leveren niet alleen kosten op maar verlengen ook nog eens de levensverwachting en drijven daarmee de AOW-lasten voor de overheid op. Uitgaven, hoe mooi en maatschappelijk relevant ook, moeten vroeg of laat gefinancierd worden. Dat geldt ook voor overheidsinvesteringen, zoals investeringen in infrastructuur, onderwijs, of in een beter toekomstig milieu.

Langetermijnscenario's

Sinds 1955 maakt het CPB scenariostudies voor de lange termijn. Het doel van deze studies is beleidsmakers te ondersteunen bij het maken van strategische keuzes. De besluitvorming van nu gaat uit van de huidige kennis en maakt een inschatting van toekomstige ontwikkelingen. Voor beleidsbeslissingen met een lange looptijd of grote investeringen moeten beleidsmakers een afweging maken tussen de voordelen van wachten (met de kans dat er meer kennis beschikbaar komt) en de kosten van het uitstel.

Scenario's bieden verschillende toekomstperspectieven waartegen de beleidsmakers hun beslis-

singen en de langetermijneffecten daarvan kunnen afzetten. In scenario's worden historische ontwikkelingen, huidige feiten en toekomsttrends gebundeld tot consistente toekomstbeelden. Ze dwingen beleidsmakers om alle mogelijke gevolgen van hun beslissingen onder ogen te zien en te heroverwegen.

Het proces van het doordenken van verschillende mogelijke toekomstbeelden prikkelt het voorstellingsvermogen. Hierbij moeten de belangrijkste krachten worden onderscheiden van bijzaken. Scenario's zijn dan ook nooit volledig en geven geen kristalheldere uitkomsten. Het doel is dan ook niet om de toekomst te voorspellen, maar om beleidsmakers erop voor te bereiden.

In de CPB-studie *Four futures of Europe* uit 2003 werden vier scenario's voor de ontwikkeling van de Europese economie tot 2040 geschetst.⁹ De scenario's werden onderscheiden op basis van twee soorten kernonzekerheden. De eerste betrof de rol van nationale instituties: in welke mate zal de taakverdeling tussen publiek en privaat veranderen? De tweede betrof internationale samenwerking: in welke mate zijn landen bereid en in staat samen te werken in Europa en wereldwijd? In latere CPB studies is dit – soms in samenwerking met andere planbureaus – uitgewerkt voor de Nederlandse economie en het milieu.¹⁰ Afgelopen jaar is een nieuwe scenarioanalyse gepubliceerd.¹¹ Hierin staat de rol van menselijk kapitaal, technologie en steden voor de economische groei centraal. De eerste kernonzekerheid betreft de wereldwijde verdeling van werk tussen mensen: zal er sprake zijn van verdere specialisatie of zal er toekomst zijn voor flexibele generalisten? De tweede kernonzekerheid betreft steden. In alle scenario's wordt de stad belangrijker. De vraag is echter of dit relatief kleine en in geografisch opzicht evenredig verspreide steden zullen zijn of dat de economische groei zich concentreert in enkele hele grote steden.

Langetermijneffecten van verkiezingsprogramma's¹²

Al vijftientig jaar analyseert het CPB de economische effecten van verkiezingsprogramma's. Alleen partijen die dat willen, doen mee. Bij de analyse van vorig jaar deden negen politieke partijen mee; van de partijen in het huidige parlement had alleen de Partij voor de Dieren geen interesse. De analyse brengt de voorstellen van de verschillende politieke partijen en hun effecten helder en vergelijkbaar in kaart. Dit maakt het kiezers mogelijk hun keuzes

meer weloverwogen te maken. De publicatie over verkiezingsprogramma's heet daarom ook *Keuzes in kaart 2011-2015*. De analyse is geen rapportcijfer of goedkeuringsstempel, en al helemaal geen stemadvies. Alle programma's zijn objectief gezien goed, maar behelzen uiteenlopende politieke keuzes.

Politieke partijen worden er vaak van verdacht hun boodschap mooier te verkopen dan de feiten rechtvaardigen. Door hun programma aan een onafhankelijke feitelijke analyse te onderwerpen, vergroten zij de geloofwaardigheid van hun boodschap. Het dwingt hen ook om hun plannen concreet te maken en dit is nuttig bij onderhandelingen over regeringsdeelname en een nieuw regeerakkoord. Op basis van een eerste analyse kunnen partijen hun programma ook aanpassen, bijvoorbeeld om te zorgen dat hun doelstellingen in termen van overheidsfinanciën of koopkracht worden behaald.

De analyse uit 1986 beperkte zich tot de gevolgen voor de economische groei, de werkgelegenheid, de overheidsfinanciën en de koopkracht voor komende kabinetsperiodes. De fundamentele politieke keuzes van partijen komen echter juist bij de langetermijneffecten aan het licht. Hecht een partij meer waarde aan inkomensgelijkheid of aan groei? Geeft een partij prioriteit aan het onderwijs voor jongere generaties of aan de zorg voor ouderen? Vindt een partij het wel of niet de moeite waard om een hoge prijs te betalen voor een schoon milieu en de beperking van de uitstoot van broeikasgassen? Juist uit deze meer structurele keuzes blijkt de politieke prioriteitstelling van een partij. Bij de analyse van een verkiezingsprogramma zijn daarom niet alleen de gevolgen voor komende kabinetsperiodes van belang, maar moet ook gekeken worden naar de structurele effecten op lange termijn. Het gaat hierbij ook niet alleen om het huishoudboekje van de overheid of de burger, de winsten van bedrijven of economische groei, maar ook om welvaart in meer brede zin, dus in principe alles wat burgers van belang vinden. In de laatste *Keuzes in kaart* zijn bijvoorbeeld effecten meegenomen voor de reductie van broeikasgassen, reistijd, geluidshinder, onderwijs, zorg, werking van de woningmarkt en prijsveranderingen van koopwoningen en netto huren.

Noodgedwongen blijft de analyse echter beperkt tot effecten van substantieel belang, waarover voldoende goede feitelijke en wetenschappelijke informatie beschikbaar is. Over de effectiviteit van vele soorten onderwijsbeleid, zoals de grootte van

klassen en beter belonen van (goede) leraren, is een uitgebreide internationale economische literatuur¹⁴ beschikbaar. Op basis hiervan konden de onderwijsvoorstellen van partijen worden ingedeeld in kansrijk, niet kansrijk, neutraal of effect onbekend. Er is zelfs een poging gedaan de effecten op de lange termijn economische groei te kwantificeren. Een dergelijke analyse was zelfs kwalitatief niet mogelijk bij de voorstellen voor hervormingen in de zorg. Vandaar dat de vergelijking van de verkiezingsprogramma's daar beperkt is gebleven tot een beschrijving van de soort maatregelen die worden voorgesteld, bijvoorbeeld meer of minder marktwerking en de hoogte van de aanpassing van eigen betalingen.

Verschillende voorspellingen voor verschillende doelen

Dit overzicht van de verschillende voorspellingen door het CPB laat zien dat elk zijn eigen doel en kernmerken heeft. Voor alle voorspellingen is het belangrijk dat ze op tijd worden aangepast aan alle relevante informatie en inzichten en dat er geen sprake is van politieke beïnvloeding of systematische vertekeningen. Alle voorspellingen zijn een mix van feiten, veronderstellingen en wetenschap.

Puntschattingen zijn het meest geschikt voor het vergelijken van verkiezingsprogramma's en voor het maken van afspraken voor volgend jaar en komende kabinetperiode. Bij de analyse van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, de verkiezingsprogramma's en de langetermijnscenario's ligt de nadruk op het helder in kaart brengen van de politieke keuzes en kernonzekerheden.

Gebruikers van voorspellingen moeten zich bewust zijn van de onzekerheden en daar bij het maken van beleid rekening mee houden. Beleid moet in de kern robuust zijn, zodat niet bij elk nieuw economisch cijfer de koers moet worden omgegooid. Het Nederlandse trendmatige begrotingsbeleid is een goed voorbeeld van omgaan met onzekerheid. Het CPB tracht de onzekerheid voor het voetlicht te brengen door niet alleen voorspellingen te doen, maar ook risico's te benoemen en de mogelijke economische gevolgen en beleidsopties te schetsen.

De onzekerheid over het verloop van de schulden crisis in Europa is bijvoorbeeld groot. In een

recente 'CPB Policy Brief'^{B, 15} worden de voor- en nadelen van de verschillende beleidsopties gekoppeld aan het specifiek Nederlandse belang. De Nederlandse baten van Europese integratie zijn aanzienlijk, maar er zijn ook kosten. Welke oplossing ook wordt gekozen (landen en/of banken al dan niet redden), linksom of rechtsom betalen Nederlandse huishoudens een deel van de rekening. Als duidelijk is dat een probleemland niet aan zijn verplichtingen kan voldoen dan moet daarover een besluit genomen worden. Hoe langer die beslissing wordt uitgesteld, des te groter is het deel van de schuld dat inmiddels geherfinancierd is door het steunfonds. Des te kleiner is dan het deel dat betaald wordt door de schuldeisers en des te groter het deel van de rekening dat uiteindelijk bij de overheden van de overige eurolanden komt te liggen. Het is echter lastig de rekening bij de schuldeisers te leggen. Veel schuldeisers zijn banken, verzekeraars, en pensioenfondsen. Het is niet duidelijk of alle Europese banken dat verlies kunnen dragen. Ook bestaat de vrees dat een herstructurering tot een Europese bankencrisis leidt. De Europese bankensector moet daarom snel gezond gemaakt worden en er moet een mechanisme komen dat een herstructurering van staatschuld mogelijk maakt.

De rol van het CPB als voorspeller is dus vergelijkbaar met een seismoloog die waarschuwt voor een aardbeving. Al is het onmogelijk om de precieze timing en kracht van een beving te voorspellen, de waarschuwingen van de seismoloog kunnen wel leiden tot een meer schokbestendige bouw.

Dr. F. Bos is sinds 2001 onderzoeker overheidsfinanciën bij het CPB. Hij voorspelt de Nederlandse overheidsfinanciën, analyseert verkiezingsprogramma's en publiceert over onder andere de Nederlandse overheidsfinanciën in historisch perspectief, begrotingsbeleid en de nationale rekeningen.

Prof.dr. C.N. Teulings is sinds 2006 directeur van het CPB en gedurende één dag per week hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Hij was onder meer hoofd inkomensbeleid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, fulltime hoogleraar Economie, directeur van het Tinbergen Instituut en algemeen directeur van SEO Economisch Onderzoek.

B 'CPB Policy Brief' is een nieuwe publicatiereeks, waarin het CPB in kort bestek en op toegankelijke wijze een actueel beleidsthema analyseert en beleidsopties in kaart brengt.

Noten

- 1) Voor een toelichting op de rol van het CPB in het Nederlandse begrotingsbeleid: F. Bos & C. Teulings, *CPB and Dutch fiscal policy in view of the financial crisis and ageing*, CPB Document 218, Den Haag, 2010.
- 2) Voor een meer uitgebreide toelichting: J. de Jong, M. Roscam Abbing & J. Verbruggen, *Voorspellen in crisistijd: de CPB-ramingen tijdens de Grote Recessie*, CPB Document 207, Den Haag, 2010.
- 3) Zie de beroemde televisiereeks *Free to choose* in 1979 en het bijbehorende boek, M. & R. Friedman, *Free to choose: a personal statement*, New York, 1980. Milton en Rose Friedman ontleenden dit voorbeeld aan: L. Read, 'I, Pencil: My family tree as told to Leonard E Read', in: *The Freeman*, 1958.
- 4) N.N. Taleb, *The black swan: the impact of the highly improbable*, 2007.
- 5) C.M. Reinhart & K. Rogoff, *This time is different; eight centuries of financial folly*, Princeton, 2009.
- 6) Zie bijvoorbeeld: CPB, *Economische verkenning 2011-2015*, CPB Document 203, Den Haag, 2010, pp. 54, 57-60.
- 7) CPB, *Saffier II. 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag, 2010.
- 8) Voor een nadere toelichting: A. van der Horst e.a., *Vergrijping verdeeld: toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, Den Haag, 2010.
- 9) R. de Mooij & P. Tang, *Four futures of Europe*, CPB Bijzondere Publicatie 49, Den Haag, 2003.
- 10) F. Huizinga & B. Smid, *Vier vergezichten op Nederland, productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, CPB Bijzondere Publicatie 55, Den Haag, 2004; L.H.J.M. Janssen, V.R. Okker & J. Schuur (red.), *Welvaart en leefomgeving: een scenariostudie voor Nederland in 2040*, gezamenlijke publicatie van CPB, MNP en RPB, 2006.
- 11) B. ter Weel, A. van der Horst & G. Gelauff, *The Netherlands of 2040*, CPB Bijzondere Publicatie 88, Den Haag, 2010.
- 12) CPB & PBL, *Keuzes in kaart 2011-2015: effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, CPB Bijzondere publicatie 85, Den Haag, 2010; F. Bos & C. Teulings, *Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice*, Rapport gepresenteerd tijdens 'the Banca d'Italia Fiscal Policy Workshop', 31 maart tot en met 2 april 2011.
- 13) CPB & PBL, *Keuzes in kaart 2011-2015*.
- 14) R. van Elk, D. Lanser & S. van Veldhuizen, *Onderwijsbeleid in Nederland: de kwantificering van effecten*, CPB Achtergronddocument, Den Haag, 2011.
- 15) C. Teulings, M. Bijlsma & J. Lukkezen, *Nederland en de Europese schulden crisis*, CPB Policy Brief 2011/3, Den Haag, 2011.

ZORG VOOR EEN GEZONDE TOEKOMST



– Johan Polder –

De toekomst van de gezondheidszorg brengt grote ‘zorgen’ met zich mee, daar de kosten van de zorg vanwege demografische, technologische en andere maatschappelijke ontwikkelingen de komende decennia steeds verder zullen toenemen. Johan Polder stelt in onderstaande bijdrage dat deze ontwikkelingen enkele dilemma’s met zich meebrengen, die vragen om het maken van fundamentele keuzes om zo de zorg houdbaar en betaalbaar te kunnen houden. Hoe solidair willen we bijvoorbeeld in de toekomst zijn met onze medemens?

‘In het verleden ligt het heden, in het nu wat worden zal.’ Deze uitspraak van Willem Bilderdijk (1756-1831), vader van het Réveil, heeft nog niets aan betekenis ingeboet. Zeker niet waar het de toekomst van gezondheid en zorg betreft. De zorgvragers van de toekomst leven nu immers al, en we kennen hun leefgewoonten. Demografische en epidemiologische transities voltrekken zich in een langzaam tempo zodat historische ontwikkelingen niet alleen veel zeggen over het verleden, maar ook over de toekomst. Technologische ontwikkelingen gaan nu weer snel, dan weer langzaam, maar werpen in de gezondheidszorg altijd hun schaduwen ver vooruit.

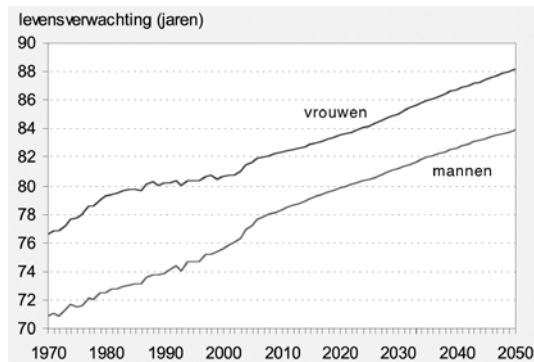
Deze bijdrage gaat over de toekomst van gezondheid en zorg in Nederland. Ik concentreer me daarbij op de grote lijnen die ik door een gezondheids-economische bril zal bezien. Voor details en bredere beschouwingen verwijs ik naar de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), waarop dit verhaal zonder verdere verwijzingen is gebaseerd.¹

Langer leven

Hoe gezond is de Nederlandse bevolking? Om deze vraag te beantwoorden wordt meestal als eerste gekeken naar de ontwikkeling van de levensverwachting. Gezonde mensen leven doorgaans immers langer. Het laatste decennium stijgt de levensverwachting in Nederland opvallend snel (*figuur 1*). Met 78,5 jaar behoort de levensverwachting van mannen tot de hoogste in Europa. Hoewel de levensverwachting voor vrouwen ruim vier jaar hoger is – 82,7 jaar –, doen zij het in vergelijking met andere Europese landen een stuk minder goed. Vroeger was dat wel anders. In de naoorlogse jaren behoorden de Nederlandse vrouwen tot de wereldtop, maar onder

andere hun rookgedrag heeft hen op achterstand gezet. De achterstand wordt de laatste jaren echter niet groter en er lijkt zich een kentering aan te dienen. Vooral de dalende sterfte aan hart- en vaatziekten heeft bijgedragen aan de recente stijging van de levensverwachting. Anders dan honderd jaar geleden toen hygiëne en leefomstandigheden de belangrijkste bijdrage aan de levensverwachting leverden, leven we nu steeds langer door vroegtijdig ingrijpen en effectieve medische zorg.

Wat brengt de toekomst? Zal de levensverwachting verder stijgen, of is het plafond zo langzamerhand bereikt? Dit laatste lijkt onwaarschijnlijk, gelet op de recente sterke stijging in Nederland en op de hogere levensverwachting in andere landen. Ook bleken eerdere prognoses stelselmatig te laag. Zelfs de meest recente vooruitberekeningen blijken nu alweer ingehaald te zijn. *Figuur 1* toont een gestage toename van de levensverwachting tot zo’n 84 jaar voor mannen en 88 jaar voor vrouwen in 2050. Maar de daadwerkelijke levensverwachting was in



Figuur 1. Historie en toekomst van de levensverwachting in Nederland, 1970-2050.

2009, het meest recente jaar waarvoor de cijfers bekend zijn, al bijna een half jaar hoger dan in dit scenario werd voorzien. Niets wijst erop dat er een einde is gekomen aan deze versnelling. En het zou daarom maar zo kunnen dat de levensverwachting in Nederland zich ontwikkelt volgens de 'best practice life expectancy' die onlangs door Christensen werd beschreven. Dat zou betekenen dat de levensverwachting per kalenderjaar met minimaal 0,2 jaar toeneemt. Elke week krijgen we er dan een weekend bij. Als Nederland dit groeitempo inderdaad vasthoudt zal de levensverwachting beduidend hoger uitkomen dan in *figuur 1* wordt voorgesteld, en mogelijk zelfs de denkbeeldige grens van negentig jaar doorbreken. Christensen heeft zijn bevindingen ook omgerekend naar geboortecohorten. Die exercitie laat zien dat van alle meisjes die sinds 2000 in welvarende landen geboren zijn maar liefst de helft haar honderdste verjaardag zal vieren.

Meer gezondheid

Nederlanders leven steeds langer, maar worden ze ook gezonder? Om daar meer grip op te krijgen moeten we toch wat beter naar het gezondheidsbegrip kijken. Gezondheid is namelijk veel meer dan uitstel van sterfte. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat gezondheid voor veel mensen door twee aspecten wordt bepaald. Het eerste aspect betreft het gevoel gezond te zijn. Met andere woorden: fit te zijn, energie te hebben en 'lekker in je vel te zitten'. Het tweede gaat erover dat je 'de dingen kunt doen die je wilt doen'. Daarbij gaat het ook om onafhankelijkheid en (keuze)vrijheid.

In deze optiek is de gezondheid van de Nederlanders de laatste jaren zeker niet slechter worden. De levensverwachting zonder beperkingen is sinds de jaren tachtig ongeveer evenveel gestegen als de gewone levensverwachting. En voor de levensverwachting in goed ervaren gezondheid geldt min of meer hetzelfde. Het zijn dus vooral gezonde jaren die erbij komen. We worden steeds gezonder. Toch is de gezonde levensverwachting best laag. De levensverwachting zonder beperkingen ligt rond de 70 jaar en de levensverwachting in goed ervaren gezondheid komt niet boven de 65 jaar uit. Daarbij zijn er nauwelijks verschillen tussen mannen en vrouwen. Mannen brengen zeven jaar met beperkingen door en vrouwen maar liefst dertien jaar. Dat is dan een gemiddelde. Tussen hoger en lager opgeleiden bestaan grote verschillen die voor mannen op-

lopen tot een verschil van gemiddeld veertien jaren met beperkingen. Deze verschillen nemen eerder toe dan af. Belangrijk is dus dat we te maken hebben met een dubbele trend: er komen gezonde jaren bij maar het aantal ongezonde jaren neemt niet af. Dit betekent dat er nog heel wat gezondheidswinst te behalen valt! We zijn gezond en worden gezonder, maar het kan nog veel beter.

Meer ziekte

We worden niet echter alleen gezonder, maar ook zieker. De levensverwachting zonder ziekte blijft namelijk te dalen. Anno 2011 leeft een Nederlandse vrouw bijna de helft van haar leven met een chronische ziekte, en in de toekomst wordt dit eerder langer dan korter. Dat komt door onze ongezonde leefgewoonten, maar ook omdat we steeds meer weten over ziekten en deze eerder kunnen opsporen en behandelen.

Anno 2011 telt Nederland zo'n 4,5 miljoen chronisch zieken, waarvan een kwart meer dan één ziekte heeft. Dit aantal zal toenemen, niet alleen vanwege de uiteenlopende trends in levensverwachting, maar ook omdat er steeds meer oudere mensen komen. In de komende decennia zal de naoorlogse geboortegolf de leeftijden bereiken waarop gezondheidsproblemen en zorgbehoeften snel toenemen. *Tabel 1* toont de aandoeningen met de grootste ziektelast in 2020. Zonder uitzondering gaat het om chronische ziekten die complexe zorgvragen met zich meebrengen, zowel op het terrein van de somatische zorg als van de psychiatrie. De groeicijfers zijn op zijn minst indrukwekkend te noemen, en dan hebben we het nog maar over het begin. De piek van de vergrijzing komt na 2030, maar die tijdshorizon ligt te ver weg voor gedetailleerde scenario's op ziekteniveau. Eén ding is wel duidelijk: ook al worden we gezonder, de zorgbehoefte zal de komende decennia sterk toenemen, want we worden ook ouder en zieker en Nederland vergrijst.

Meer zorg

De gezondheidszorg groeit sneller dan de economie. Dat is al decennia zo, en in de toekomst zal het niet anders zijn. Lange tijdreeksen leren dat het zorgvolume jaarlijks met gemiddeld vier à vijf procent toeneemt. Ondanks alle maatregelen om de zorguitgaven te beheersen, is het zorgvolume sinds 1970 gemiddeld twee keer zo snel gestegen dan het Bruto Binnenlands Product (BBP). De groei van

Diagnosegroep	Ziektejaar-equivalenten 2007	Ziektejaar-equivalenten 2020 op basis van demografie	Totale gemiddelde groei per jaar	Gemiddelde groei per jaar op basis van demografie	Gemiddelde groei per jaar op basis van epidemiologie
Angststoornissen	201.918	253.024	1,8	1,8	-
Coronaire hartziekten	186.728	213.956	4,5	1,1	3,4
Depressie	168.412	205.107	1,5 ^B	1,5	- ^C
Diabetes mellitus	132.130	159.165	3,3	1,4	1,9
Beroerte	123.235	130.015	4,1	0,4	3,7
Artrose	122.776	136.529	1,5	0,8	0,7
COPD	86.684	99.349	3,1	1,1	2,1

Tabel 1. De zeven diagnosegroepen met de hoogste ziektelast^A in 2020.

het zorgvolume kent meerdere oorzaken. Daarvan is de vergrijzing de bekendste. Zoals iedereen weet gebruiken oudere mensen veel meer zorg dan jongeren en mensen van middelbare leeftijd. Vanaf zeventigjarige leeftijd nemen de zorguitgaven over de hele linie van ziekenhuiszorg en geneesmiddelen tot thuiszorg en instellingszorg met grote sprongen toe. En alle toenemende gezondheid ten spijt, voor iedereen breekt een keer een periode aan van afnemende krachten, toenemende afhankelijkheid en een zorgbehoefte die stijgt naarmate het levens-einde dichterbij komt. In het laatste levensjaar zijn de zorguitgaven gemiddeld genomen het hoogst. Bij een stijgende levensverwachting nemen deze uitgaven niet af, maar worden ze slechts uitgesteld. Wanneer in de komende decennia de naoorlogse geboortecohorten de leeftijd van zeventig jaar en ouder bereiken, zullen de zorguitgaven dus behoorlijk gaan toenemen. De meeste schattingen komen uit op een stijging van de zorguitgaven met één procent per jaar. We hebben het dan over de invloed van vergrijzing als een op zichzelf staande factor.

Veel belangrijker dan dat er meer oude mensen komen is echter de interactie met het zorgaanbod. Medische innovaties en nieuwe behandelingen komen namelijk vaak terecht bij oudere mensen. Omdat zij de meeste zorg gebruiken vormen zij immers ook de grootste doelgroep voor nieuwe medische techno-

logie. Bovendien worden mensen door succesvolle behandelingen ouder, lopen ze het risico op andere ziekten als dementie en neemt hun zorgbehoefte per saldo alleen maar toe. Dat geldt voor zowel de curatieve als de langdurige zorg. 'The pain is in the gain.' Of zoals economen graag zeggen: 'het aanbod scheidt de vraag.' In de uitbreiding van het zorgaanbod zit ook iets van meeliften met het algemene welvaartsniveau. Zorginstellingen passen hun serviceniveau aan de eisen van de tijd aan, zoals we bijvoorbeeld zien in de ombouw van zespersoonskamers naar één- of tweepersoonskamers in verpleeghuizen.

De toekomstige zorgbehoefte kan dus niet zomaar geïsoleerd worden van ontwikkelingen in de medische technologie en andere maatschappelijke trends. Daarom is er ook geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het zorgvolume in de komende decennia met minder dan de historische vier à vijf procent per jaar zal toenemen. Eerder met meer als we beseffen dat het in het verleden krachtige budgetteringsinstrument inmiddels is uitgewerkt. En ook als we ons realiseren dat de verpleegduur in ziekenhuizen niet eindeloos kan blijven dalen. In de achterliggende decennia werd de stijging van het aantal patiënten deels gecompenseerd door een korter verblijf in het ziekenhuis. Wanneer de ondergrens in de verpleegduur bereikt is zal de ziekenhuiszorg bij gelijkblijvende opnametrends in de toekomst sterker toenemen dan in het verleden. En, om niet meer te noemen, op korte termijn zitten er geen dusdanig grote medisch technologische doorbraken in het verschiet waardoor de trends in de zorgvraag en het zorgaanbod fundamenteel omgebogen zouden kunnen worden.

Kortom, of we het nu willen of niet, de toekomst van de volksgezondheid is een toekomst van

A Ziektelast gemeten in ziektejaarequivalenten (of *disability adjusted life years*) combineert verloren levensjaar door sterfte met voor ernst gecorrigeerde levensjaren met ziekte.

B Alleen demografische projectie.

C Van deze diagnoses konden geen epidemiologische projecties gemaakt worden.

drie keer meer: meer gezondheid, meer ziekte, meer zorg. Daarmee is het ook een toekomst van drie dilemma's.

Het dilemma van de arbeidsmarkt

Kunnen we de groei van de gezondheidszorg betalen en kunnen we die zorg ook georganiseerd krijgen? In tijden van vergrijzing neemt het belang van deze vragen toe. Immers, de vergrijzing is onlosmakelijk verbonden met de ontgroening van de bevolking. De beroepsbevolking wordt kleiner. Het aantal niet-werkende en zorgafhankelijke mensen neemt toe, terwijl tegelijkertijd het economisch draagvlak van de samenleving versmalt. Verdienen we straks nog wel genoeg om de toenemende zorguitgaven te financieren? En, belangrijker nog, zijn er over een jaar of tien wel voldoende mensen beschikbaar om de benodigde zorg te verlenen. Anno 2011 werken er zo'n 1,2 miljoen mensen in de zorg, vooral vrouwen. Het gaat om 800.000 arbeidsjaren. Als de hierboven beschreven trends zich de komende twintig jaar voortzetten, komen er 300.000 arbeidsjaren bij. Bij de huidige deeltijdfactor gaat het om 450.000 banen. Op elke twee zorgverleners nu moet er in de periode tot 2030 één bij komen. Netto, dus bovenop de extra mensen die nodig zijn omdat veel van de huidige zorgverleners de komende jaren met pensioen zullen gaan. En dat ook nog eens terwijl de beroepsbevolking met zeker een half miljoen personen zal krimpen.

De vragen rond de betaalbaarheid van de zorg en de beschikbaarheid van voldoende zorgverleners leveren in combinatie het eerste dilemma op: in de toekomst hebben we of voldoende geld, of voldoende zorgpersoneel, maar nooit allebei tegelijkertijd. Er is voldoende geld als de economie aantrekt en de welvaart toeneemt. Om die groei te realiseren moet echter iedereen in het 'echte' bedrijfsleven aan de slag waardoor er voor de zorg te weinig medewerkers overblijven. Nu ligt zo'n hoge economische groei voorlopig echter niet voor de hand. We mogen al blij zijn als de economie niet krimpt. In zo'n periode van laagconjunctuur neemt de arbeid toe, maar tegelijkertijd ontstaat er een nieuw probleem: er is niet genoeg geld om de salarissen van al die extra zorgverleners te betalen. Dus of het nu goed of slecht gaat met de economie, in beide gevallen krijgen we de zorg niet rond. Tenminste, niet zo lang de arbeidsparticipatie niet toeneemt. Dat brengt ons op een tweede dilemma.

Het dilemma van de arbeidsparticipatie

In de afgelopen decennia zijn zowel de welvaart als de gezondheidszorg sterk gegroeid. Beide ontwikkelingen zijn terug te voeren op een toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen. Zo steeg de welvaart en was de uitbreidende zorg ook nog eens haalbaar en betaalbaar. Daarbij kwam de mantelzorg niet noemenswaardig in de knel. Deze ontwikkeling was echter eenmalig. Herhaling is uitgesloten. De arbeidsparticipatie lijkt een plafond te hebben bereikt. In elk geval geven de meeste vrouwen aan dat zij niet nog meer uren per week willen werken. En als het al mogelijk zou zijn om vrouwen langer te laten werken, dan komt dat op gespannen voet te staan met het verlenen van informele zorg. Het SCP heeft hier al voor gewaarschuwd: 'Vooral vrouwen die werk en kinderen combineren leven onder een zodanige tijdsdruk, dat een andere belangrijke zorgtaak, de hulp aan naasten, onder druk komt te staan.' Daar komt nog bij dat, in vergelijking met eerdere generaties, de zorg voor ouders en schoonouders door de afgenomen gezinsgrootte met steeds minder zussen en broers gedeeld kan worden. Wanneer het dus al mogelijk zou zijn om de arbeidsparticipatie te vergroten, dan zal dit gepaard gaan met een extra stijging van de zorgvraag, omdat een deel van de informele zorg noodgedwongen geformaliseerd zal moeten worden. Dit plaatst de overheid voor een dilemma: zij kan inzetten op een toename van de arbeidsparticipatie of op een toename van de mantelzorg, maar niet op beide tegelijkertijd. Het tijdsbudget raakt nu eenmaal uitgeput bij 24 uur per dag en 168 uur per week. Werken en zorgen functioneren als communicerende vaten.

Het dilemma van de arbeidsproductiviteit

Wanneer de beroepsbevolking niet toeneemt en mensen geen extra uren willen werken is het alleen nog de toename van de arbeidsproductiviteit die enig soelaas kan bieden. Maar ook dit brengt weer een lastig dilemma met zich mee. De arbeidsproductiviteit zal namelijk sterker moeten stijgen per werknemer dan voor de economie als geheel. Immers, de beroepsbevolking krimpt en de arbeidsparticipatie neemt niet toe. Wanneer de gezondheidszorg groeit dan moeten er vervolgens ook nog werknemers vrijgespeeld worden zodat zij in de zorg aan de slag kunnen gaan, wat betekent dat de arbeidsproductiviteit nog weer extra toe moet nemen. De vraag is of dit haalbaar is, en als het haalbaar zou zijn, dan treedt

er een vervelend mechanisme in werking dat bekend staat als het Baumoleffect. De Amerikaanse econoom Baumol heeft laten zien dat de toename van de arbeidsproductiviteit in de zorg altijd achter blijft bij de rest van de economie. Dat komt omdat tijd en aandacht in de gezondheidszorg geen loutere procesfunctie hebben, maar intrinsiek verbonden zijn aan het wezen en de kwaliteit van de zorg. Om een aantrekkelijke werkgever te blijven moeten de lonen in de zorg echter wel gelijke tred houden met de algemene loonontwikkeling. Beide ontwikkelingen samen zorgen ervoor dat de zorg verhoudingsgewijs steeds duurder wordt. Als de overheid wil inzetten op vergroting van de arbeidsproductiviteit om een gelijktijdige groei van de economie en de zorg te realiseren komt zij voor een moeilijk dilemma te staan. Of de zorgverleners krijgen een marktconform loon en de gezondheidszorg wordt onbetaalbaar. Of de zorguitgaven worden onder druk gezet met als risico dat het zorgpersoneel het voor gezien houdt omdat het salaris niet in evenwicht is met de toenemende werkdruk en ze elders meer kunnen verdienen.

De toekomst ziet er dus op zijn minst zorgelijk uit. De trends zijn niet mals en de dilemma's liegen er niet om. Meer gezondheid, meer zorg en meer bezorgdheid over gezondheid en de gezondheidszorg. Ga er maar eens aan staan! Hoe zorgen we voor een gezonde toekomst? Natuurlijk door allerlei maatregelen te nemen binnen de kaders van het stelsel. Natuurlijk door alle verspilling en andere vormen van ondoelmatigheid te lijf te gaan. Vele kleine stappen kunnen samen een grote maken. Maar daarmee komen we er niet. De geschetste dilemma's treffen de zorg heel diep op een fundamenteel niveau, en daarom moeten er ook fundamentele keuzes worden gemaakt.

Meer technologie

Innovatie is de meest voor de hand liggende en minst controversiële oplossing. Maar belangrijk is dan wel dat er een omslag wordt gemaakt in de richting van technologieën die ervoor zorgen dat mensen minder beperkingen hebben of er in elk geval beter mee om kunnen gaan alsmede in de richting van arbeidsbesparende innovaties zodat de arbeidsproductiviteit stijgt. Die innovaties vinden al plaats, maar ze verdienen een extra stimulans. En dat vooral ook in plaats van innovaties die wellicht technologisch hoog geavanceerd zijn maar weinig gezondheid of productiviteitswinst opleveren. Bij die arbeidsbe-

sparende innovaties is het bovendien heel belangrijk dat we de menselijke maat niet kwijtraken. Tijd en aandacht zijn en blijven cruciaal, en dat dwingt tot een bezinning over het wezen van de zorg en hoe we dat vasthouden.

Meer geld

Meer geld is voor de meeste politici geen oplossing. Maar waarom eigenlijk niet? Waarom is de betaalbaarheid van de zorg een probleem als we gezondheid heel belangrijk vinden en we met de modernste medische technologieën behandeld willen worden? Waarom geven we niet gewoon meer geld uit aan de zorg? In de afgelopen decennia is de particuliere welvaart enorm gestegen en is de collectieve lastendruk gedaald. De belangrijkste vraag is daarom niet of we voldoende geld hebben, want er is geld in overvloed. De belangrijkste vraag is of we ons huis, onze auto, onze vakantie en de over het algemeen snelle vervanging van consumentengoederen belangrijker vinden dan een eigentijdse gezondheidszorg. Er is uiteraard niets op tegen om al die zaken belangrijker te vinden, maar dan zullen we in sommige gevallen genoeg moeten nemen met een suboptimale behandeling of een verouderde medische technologie. Deze afweging dwingt tot een grondige bezinning op wat we belangrijk vinden en wat we als individu en als samenleving voor de zorg over hebben.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat in het verleden alle overschrijdingen van het zorgbudget door de volksvertegenwoordiging zijn gelegitimeerd. Je zou daar zelfs een soort maatschappelijke *revealed preference* in kunnen zien. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat dit in de toekomst anders zal gaan en dat de zorguitgaven opeens veel minder zullen stijgen. Er zal meer geld nodig zijn, en dat extra geld zal er ook komen! Misschien moeten we daarom maar een fundamentele wissel omzetten en het niet langer een bezwaar vinden dat de zorguitgaven sneller stijgen dan het BBP.

De vraag is dus niet of de zorgkosten zullen stijgen, maar wel of alle zorg collectief gefinancierd moet worden. Daarover moet het politieke debat gaan. Welke mate van solidariteit willen we voor welke zorgvoorzieningen in stand houden? De laatste jaren was er veel te doen over de rollator, en hoewel er veel adviezen waren om deze uit het pakket te halen en voor eigen rekening van de gebruiker te laten komen, bleek dit politiek niet haalbaar te zijn. Maar zou het toch niet reëel zijn om het de-

bat daarover te heropenen? Mensen betalen toch ook zelf hun fiets, hun bril en in toenemende mate hun hoortoestel? En is het echt gewenst dat alle kosten van verpleeg- en verzorgingshuizen zonder ook maar enige vorm van vermogenstoets ten laste van de collectieve middelen komen? Fysiotherapie en tandheelkundige zorg zijn in het afgelopen decennium voor een steeds groter deel in de particuliere aanvullende verzekering ondergebracht. Is het niet tijd om het hele pakket een keer grondig tegen het licht te houden, niet alleen met het oog op werkzaamheid en doelmatigheid, maar ook met de vraag of mensen bepaalde verstrekkingen niet gewoon zelf kunnen betalen? Nergens ter wereld is het pakket zo breed en zijn de eigen betalingen zo gering als in Nederland.

Na de daadkrachtige invoering van de zorgverzekering is de tijd nu rijp voor nieuwe keuzes en een herijking van de private zorguitgaven ten opzichte van het collectief gefinancierde deel. Dat moeten duurzame keuzes zijn, want het verstrekkingenpakket van de zorgverzekering mag geen schakbord worden voor een ingewikkeld politiek spel zonder einde. Die keuzes zijn echter verre van eenvoudig, en vergen het uiterste aan politieke stuurmanskunst om niet op de klippen van Scylla en Charybdis te eindigen: uitgebreide solidariteit en ongebreidelde collectieve zorguitgaven aan de ene kant of gelimiteerde solidariteit en ongelimiteerde particuliere zorguitgaven aan de andere kant.

Meer tijd

Meer tijd lijkt voor de meeste mensen niet haalbaar te zijn. Maar is dat echt zo? Fixeren we ons dan niet te veel op die ene week met maximaal 168 uur? We zeggen dat de levensverwachting sterk toeneemt, en dat deze met enige afstand gevolgd wordt door de levensverwachting zonder beperkingen. Pleit dit niet voor een levensloopbenadering? Als we de medische vooruitgang omarmen omdat die bijdraagt aan onze gezondheid en langere levensduur, kunnen we daarvan dan ook niet een deel gebruiken om het economisch draagvlak van de zorg te versterken? Alle dilemma's

verdwijnen wanneer de pensioengerechtigde leeftijd fors wordt opgehoogd. De trends in de gezondheidszorg vragen erom, maar de trends in de volksgezondheid maken het ook mogelijk! Want we worden niet alleen zieker, maar ook gezonder. De levensverwachting stijgt en de jaren die erbij komen zijn gezonde jaren waarin mensen geen beperkingen ervaren.

Maar misschien is het ook goed om onze tijdsbesteding per week nog eens goed tegen het licht te houden. Is het niet opvallend dat we al jaar en dag ondanks alle toegenomen verplichtingen zo'n twintig uur per week aan de media besteden. En zou in die tijd niet wat ruimte zitten voor mantelzorg of vrijwilligerswerk? Want wat de gezondheidszorg vooral nodig heeft zijn mensen die betrokken zijn bij zorgbehoefte medemensen en zich voor hen willen inzetten. Met dit pleidooi kom ik terug bij het Réveil van Willem Bilderdijk en zijn medegenoten. Het ging hun namelijk niet alleen om een opwekking van het christelijk geloof, maar ook om dienstbaarheid aan de samenleving.

Een gezonde toekomst

De toekomst van de zorg geeft veel reden tot zorg. Hoe houden we de zorg haalbaar en betaalbaar? Hardnekkige dilemma's vragen om een fundamenteel debat en daadkrachtig beleid. Centraal daarin staan de vragen hoe we gezondheid en zorg waarderen, hoe solidair we zijn met onze medemens, en hoeveel tijd en geld we voor dit alles over hebben. Het zijn lastige vragen, maar alleen op deze manier zorgen we voor een gezonde toekomst.

Prof.dr. J.J. Polder is projectleider bij het centrum Volksgezondheid Toekomst Verkenningen van het RIVM en hoogleraar Gezondheidseconomie aan het departement Tranzo van de Universiteit van Tilburg.

Noten

- 1) F. van der Lucht & J.J. Polder, *Van gezond naar beter. Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010*, Bilthoven, 2010. Ook online te raadplegen: <http://www.vtv2010.nl/>.

MOBILITEITSWENSEN ANNO 2011



– Guido van Woerkom –

Files, overvolle treinen. Dat is een beeld dat veel Nederlanders hebben als men spreekt over mobiliteit. Nederland lijkt steeds mobieler te worden en het huidige kabinet neemt verschillende maatregelen om het land ook mobiel te houden. Dit is volgens Guido van Woerkom (hoofddirecteur van de ANWB) van wezenlijk belang om de Nederlandse welvaart op peil te houden. In onderstaande bijdrage schetst Van Woerkom een beeld van de mobiliteit in Nederland in het verleden, heden en toekomst. Welke ontwikkelingen kunnen we verwachten en hoe zorgen we dat Nederland mobiel blijft?

Bijna ieder onderzoek naar de mobiliteitsbeleving van Nederlanders wijst uit dat mobiliteit sterk bijdraagt aan het gevoel van (bewegings)vrijheid.¹ Bependingen in de sfeer van mobiliteit, van welke aard dan ook, worden ervaren als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Mobiliteit is dan ook een geliefd gespreksonderwerp, waarbij de negatieve kanten ervan vaak de boventoon voeren.

Vergelijking met andere landen

Wie de mogelijkheden voor personenmobiliteit binnen Nederland en tussen Nederland en de rest van de wereld in ogenschouw neemt, moet constateren dat we vergeleken met veel andere landen eigenlijk niet mogen klagen. Nederland kent een uitgebreid netwerk van wegen, spoorwegen, vaarwegen en zelfs fietspaden, alles in een zeer behoorlijke staat van onderhoud. De externe bereikbaarheid^A is van hoog niveau. Vervoermiddelen, zowel privaat als publiek, zijn veelal redelijk nieuw en goed onderhouden. Ons land behoort tot de meest verkeersveilige ter wereld, afgemeten aan het aantal slachtoffers per reizigerskilometer. Wie voorafgaand of tijdens de reis informatie wil hebben over opties met bijbehorende voor- en nadelen, kan meestal eenvoudig aan de gewenste informatie komen.

Toch is het niet een en al rozengeur en maneschijn. Zo staat ons land helaas negatief te boek wat betreft de interne bereikbaarheid.^B Dit is schadelijk voor de reputatie van ons land als vestigingsplaats en als

toeristische bestemming. Direct en indirect brengen de files de economie veel schade toe. Wat betreft de kwaliteit van het openbaar vervoer (OV) – punctualiteit, zitplaatskans, comfort en overstappunten – zijn verbeteringen mogelijk. De grote steden hebben te kampen met relatief hoge concentraties luchtvervuiling en veel geluidhinder, mede dankzij het personenverkeer. Ondanks het relatief moderne wagenpark produceert het Nederlandse verkeer veel broeikasgassen. Het dichte netwerk aan wegen, spoorwegen en kanalen levert op veel plaatsen barrières op voor lokale bewoners, recreanten en wilde dieren.

Toekomstvisies

Gezien het belang van mobiliteit voor Nederlanders, Nederlandse bedrijven en de Nederlandse economie wordt, gelukkig, op veel plaatsen nagedacht over toekomstige ontwikkelingen en hoe die te sturen. Zo heeft de minister van Infrastructuur en Milieu (I&M) onlangs het concept *Structuurvisie Mobiliteit* gepresenteerd.² Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid produceert met de regelmaat van de klok verkenningen en achtergrondstudies. Het Sociaal en Cultureel Planbureau doet voorspellingen op basis van trendanalyses qua gedrag en tijdsbesteding. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt regelmatig verkenningen op met betrekking tot natuur en milieu, en de effecten van (personen)mobiliteit daarop. Fabrikanten, importeurs, werkgeversorganisaties, Kamers van Koophandel, NGO's: allen bezinnen zich op de toekomst.

Reiziger centraal

Binnen de ANWB hebben we het afgelopen jaar geprobeerd om een eenduidig beeld te destilleren

A De externe bereikbaarheid is het geheel van verbindingen met het buitenland door de lucht en via de weg, het spoor en het water.

B De interne bereikbaarheid is de snelheid en het gemak waarmee we ons binnen de landsgrenzen kunnen verplaatsen.

uit de berg aan rapporten en meningen om op basis hiervan een eigen koers uit te kunnen zetten voor de komende jaren. Ons is opgevallen dat weinig partijen denken en redeneren vanuit de reiziger, terwijl de mening en wensen van de gebruiker toch de maat der dingen zouden moeten zijn. Om deze lacune op te vullen hebben we uitgebreid onderzoek laten doen onder onze leden en niet-leden om te achterhalen op welke thema's men verbeteringen wenst.³ Realisatie van deze wensen zal naar onze inschatting de gewenste vrijheidsbeleving sterk vergroten. Ten behoeve van de discussie met ons relatienetwerk hebben we onze analyse en conclusies vastgelegd in het boekje *Op weg naar 2028*.⁴

Anno 2011 vinden Nederlanders verkeersveiligheid het belangrijkste thema in de sfeer van mobiliteit. De meeste mensen voorzien voor zichzelf geen grote risico's, maar maken zich wel vaak zorgen over de veiligheid van hun partner, kinderen, ouders of andere geliefden in het verkeer. Met name het grote aantal zwaargewonden dat ieder jaar medische hulp nodig heeft, kan daarbij een rol spelen.

Op de (gedeelde) tweede plaats qua belang komt het onderwerp 'betrouwbare reistijden'. Zowel OV- als weggebruikers zien graag dat (onverwachte) vertragingen worden verminderd. Files op de weg worden door de meerderheid van de bevolking gezien als serieus probleem voor de Nederlandse economie en de eigen welvaart. Honderdduizenden weggebruikers ervaren de files bovendien als een probleem dat hen direct raakt. Met name incidentele files ervaart men als hinderlijk, zeker als weggebruikers niet goed worden geïnformeerd over de oorzaak en de te verwachten vertraging. Structurele files zien velen als onvermijdelijk en soms zelfs als prettig intermezzo tussen het werk- en privéleven: een moment van rust en privacy.⁵

Het thema 'betaalbaarheid' wordt even belangrijk als het onderwerp 'betrouwbare reistijden' bevonden. Uitgaven voor mobiliteit voelt men direct in de portemonnee. De hoogte van een aantal belastingen in de sfeer van mobiliteit, zoals brandstofaccijns, motorrijtuigenbelasting, aanschafbelasting en bijtelling, wordt door velen als onredelijk beschouwd. Grote groepen Nederlanders onderschrijven de principes 'betalen naar gebruik' en 'de vervuiler betaalt', maar kunnen weinig begrip opbrengen voor het be-

talen van belasting voor aanschaf en bezit van een vervoermiddel. Reizigers zonder OV-abonnement schrikken vaak van de onverwacht hoge kosten en lopen soms geld mis door fouten bij het gebruik van de voor hen nieuwe OV-chipkaart.

Op de vierde plaats qua belang eindigt 'reiscomfort'. Het begrip is niet eenduidig, maar raakt bij veel mensen blijkbaar een gevoelige snaar. Met name in het OV lijkt nog veel verbetering mogelijk: wachttijden op veelal sobere en kille perrons en haltes, gebrek aan zitplaatsen, krappe zitruimte, slechte aansluitingen en dergelijke. Bij het fietsen heeft comfort te maken met de gelijkmatigheid van het wegdek en het schoonhouden van fietspaden. Voetgangers zullen eerder denken aan de klassieke losliggende stoeptegels.

Duurzaamheid wordt door tweederde van de bevolking genoemd als belangrijk thema in relatie tot mobiliteit, maar blijft daarmee iets achter bij de vier voorgenoemde thema's. Toch vindt een meerderheid het belangrijk dat serieus wordt geprobeerd de luchtkwaliteit te verbeteren en klimaatverandering en geluidhinder tegen te gaan.

Ontwikkelingen sinds 1990

Wie enkele decennia vooruit wil kijken, doet er goed aan eenzelfde periode terug te blikken om te zien welke mate van verandering realistisch is. Een terugblik naar 1990 geeft een gemengd beeld te zien. Enerzijds valt op dat in twintig jaar weinig is veranderd wat betreft de tijdsbesteding en het mobiliteitsgedrag van individuen en bedrijven. Anderzijds heeft de ICT zich veel sneller ontwikkeld dan verwacht en is in relatief korte tijd veel bereikt bij het inperken van mobiliteitsproblemen in Nederland.

Ondanks alle verhalen over de '24 uurseconomie' is de dagordening van de gemiddelde Nederlander weinig veranderd sinds 1990. De grote meerderheid van de beroepsbevolking werkt nog steeds 'van negen tot vijf', omdat in dit patroon de werk- en studieverplichtingen en privéactiviteiten het best gecombineerd kunnen worden. Het relatieve en absolute aantal eenpersoonshuishoudens is de afgelopen twintig jaar flink gestegen. Alleenstaanden hebben in principe de vrijheid om hun tijd in te delen, maar zelfs van hen werkt slechts een klein deel consequent buiten de gebruikelijke kantooruren. Leden van een tweepersoonshuishouden hebben aanmerkelijk

minder vrijheid en bij meerpersoonshuishoudens is de flexibiliteit het minst, zeker met jonge kinderen die vastzitten aan crèche- en schooltijden. Gevolg van dit alles is een enorme piek in de personenmobiliteit tijdens de ochtend- en avondspits. Grote veranderingen daarin zijn voorlopig niet te verwachten, nu de beroepsbevolking stabiliseert.

De grootste verandering qua mobiliteitsgedrag is de toename van het aantal parttime werkende vrouwen geweest. Van de mannelijke beroepsbevolking is parttime werk nog een grote uitzondering, maar het percentage vrouwen met een betaalde – veelal parttime – baan is voor Nederlandse begrippen sterk gestegen. Mede doordat veel vrouwen aarzelingen hebben over de sociale veiligheid in en om het OV, vooral tijdens de avonduren, heeft deze ontwikkeling geleid tot de aanschaf van veel tweede auto's en het afleggen van veel extra reizigerskilometer per auto.

Mobiliteitsgedrag is nog steeds hoofdzakelijk routinergedrag, maar in de periode van 1990 tot 2010 zijn veel Nederlanders bewuster gaan nadenken over de keuzes die zij iedere dag maken op het gebied van mobiliteit. Evenementen als de ANWB-‘Filevrije Dag’ in 2008 en 2009 en campagnes als ‘Het Nieuwe Werken doe je zelf’ in 2010 hebben bijgedragen aan deze mentaliteitsverandering. Nu en dan een paar uur of een dagje thuiswerken is inmiddels gangbaar geworden, althans in kringen van kenniswerkers. ICT-ontwikkelingen en de toename van vergaderlocaties en telewerkcentra hebben de afgelopen jaren geleid tot een aanzienlijke uitbreiding van de mogelijkheden om tijd- en plaatsafhankelijk te werken, maar werkgevers of managers lijken nog niet bereid hun medewerkers te stimuleren maximaal gebruik te maken van deze mogelijkheden.

De grootste mobiliteitsgerelateerde veranderingen hebben zich de afgelopen twintig jaar voorgedaan in de ICT. Mobiele telefonie en internet hebben zich razendsnel ontwikkeld en maken het mogelijk steeds meer zaken af te handelen zonder zich daarvoor fysiek te moeten verplaatsen, met de kanttekening dat de toename van virtueel contact niet per definitie betekent dat het aantal fysieke verplaatsingen minder wordt. Wel zien we bijvoorbeeld bij het fenomeen ‘webshoppen’ dat de mobiliteitsstromen anders gaan lopen: minder heen-en-weerrijden tussen woonadressen en verkooppunten, maar meer

handel tussen particulieren onderling en thuisbezorging van pakketjes door koeriers die de vele woonadressen op hun route combineren.

Wat betreft verkeersveiligheid mogen de afgelopen decennia als groot succes worden bestempeld. In een samenspel tussen bedrijfsleven (in het bijzonder fabrikanten en importeurs van vervoermiddelen), overheden (wegbeheerders), wetenschap en maatschappelijke organisaties is het aantal dodelijke verkeersslachtoffers sinds 1990 met vijftig procent verminderd. Elke verkeersdode is er natuurlijk een te veel, maar we zijn er met zijn allen toch in geslaagd veel leed te voorkomen. Overigens: in 1970 bedroeg het aantal verkeersdoden nog 3345, alleen al in Nederland!⁶

Ook wat betreft emissies zijn positieve ontwikkelingen te melden. Het verkeer brengt bijna geen lood meer in de lucht dat bij jonge kinderen tot leerproblemen leidde. De uitstoot van organische stoffen is drastisch teruggebracht, wat de kans op (long)kanker verkleint. De uitstoot van koolmonoxide, fijnstof en stikstofoxiden is de afgelopen twintig jaar gehalveerd, leidend tot een sterke verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Alleen de uitstoot van broeikasgassen is sinds 1990 nog met een derde toegenomen, ongeveer gelijk opgaand met de toename van het aantal reizigerskilometers. De laatste jaren lijkt sprake van een stabilisatie en zelfs het begin van een daling van de CO₂-uitstoot door het personenverkeer, mede dankzij een bescheiden inzet van biobrandstoffen.

Zelfs wat betreft de files is goed nieuws te melden: sinds 2008 nemen de files af. Kon dit eerst nog toegeschreven worden aan de economische crisis, inmiddels ligt het aantal verreden kilometers hoger dan vijf jaar geleden. Meer verkeer, en toch minder filedruk!⁷ Het realiseren van extra infrastructuur – Spoedwet Wegverbreding, Randstadrail et cetera – lijkt een belangrijke bijdrage geleverd te hebben aan deze positieve ontwikkeling, zeker nu de bijbehorende wegwerkzaamheden beëindigd zijn. Toename van het aantal zelfstandigen en ‘het Nieuwe Werken’ lijken aanvullend een bijdrage te leveren aan de afname van de files. Van een afname van de spitsdruk in het OV is echter (nog) weinig merkbaar.

C Ter vergelijking: in 2010 zijn er ‘slechts’ 640 dodelijke slachtoffers geregistreerd.

Hoe verder?

Veilig, voorspelbaar, comfortabel en schoon; dat is waar 'de reiziger' om vraagt en, tot op zekere hoogte, ook voor wil betalen, direct of via belastingen. Keuzevrijheid is hierbij belangrijk, ook tussen goedkopere en duurdere mobiliteitsopties. Vanuit hun commerciële belang zullen aanbieders van producten en diensten hier steeds sterker op inspelen. Maar ook de overheid heeft een rol in het helpen realiseren van de reizigerswensen, omwille van de nationale economie, de welvaart en het welzijn. Overheidsbemoediging en -investeringen blijven noodzakelijk.

Slim werken, slim studeren

De komende decennia zullen ongetwijfeld een groot aantal nieuwe technieken ontwikkeld worden, die zullen worden ervaren als verbetering op verschillende aspecten van personenmobiliteit. Met name ICT is nog volop in ontwikkeling. Geavanceerde hard- en software en een toename van prettige telewerkplaatsen maken het steeds gemakkelijker en aantrekkelijker om tijd- en plaatsonafhankelijk te werken of te studeren. Nu steeds meer werkgevers sturen op resultaten in plaats van op aanwezigheid van hun werknemers, mag een geleidelijke afname van de spitsdrukten op de weg en in het OV verwacht worden. De toename van 'het Nieuwe Werken' lijkt nu al merkbaar in de vorm van een dalende vraag naar kantoorruimte per werknemer. De komende jaren mag ook een effect op de spitsdrukten in het OV verwacht worden. De organisatie en kosten van de kinderopvang zouden dit effect nog kunnen versterken.

Slim reizen

Reisinformatie voorafgaand aan of tijdens de reis zal beter worden, waarbij 'actueel', 'multimodaal' en 'persoonsgebonden' de toverwoorden zijn. Potentiële reizigers zullen bij hun reiskeuze steeds gemakkelijker kunnen kiezen tussen (een combinatie van) verschillende vormen van vervoer, doordat ze beter inzicht geboden krijgen in de voor hen op dat moment relevante voor- en nadelen, daarbij gebruik makend van actuele gegevens over vertragingen op de weg en in het OV.

Slimme voertuigen

Communicatie tussen voertuigen en de 'wegkant' of tussen voertuigen/bestuurders onderling zal de komende decennia een grote vlucht nemen. Recente proeven met gecoördineerde, adaptieve cruise con-

trol laten zien dat grote winst haalbaar is in termen van benutting van wegcapaciteit, verkeersveiligheid, emissies en reiscomfort. Elektronische hulpmiddelen in de auto en andere vervoermiddelen helpen de bestuurder om steeds minder fouten te maken en op een meer ontspannen wijze te reizen.

Slimme infrastructuur

Ons netwerk van infrastructuur is nog niet af, maar er zullen slimme keuzes gemaakt moeten worden wat betreft 'bijbouwen', ook om de kosten van aanleg en onderhoud beheersbaar te houden. In de onlangs verschenen concept-*Structuurvisie* worden hiervoor een aantal constructieve voorstellen gedaan.

Goed onderhoud en tijdige vervanging van infrastructuur is een vereiste voor een hoge tevredenheid van gebruikers. Met de huidige overheidsbudgetten voor onderhoud en vervanging lijken we onze infrastructuur redelijk op orde te kunnen houden, maar in deze barre economische tijden zijn zelfs deze budgetten niet voor iedereen heilig, met het risico dat kortetermijnbesparingen leiden tot een stuwmeer aan achterstallig onderhoud.

Uitbreiding van snelwegen van '2x2' rijstroken naar '2x3' en waar nodig '2x4' of meer, komt het reiscomfort, de betrouwbaarheid van reistijden en de verkeersveiligheid ten goede, terwijl het effect op de landschapskwaliteit en de barrièrewerking voor dieren beperkt blijft. Bij een volwaardige snelweg hoort ook een goede vluchtstrook om weggebruikers en hulpverleners de kans te bieden zonder al te veel gevaar en stress problemen te verhelpen.

Op veel plaatsen kan een relatief bescheiden ingreep qua ruimtebeslag of geld, het systeem aanzienlijk meer 'robuust' maken, zodat kleine verstoringen niet direct tot enorme files of OV-drukten leiden. Realisatie van een beperkt aantal ontbrekende verbindingen tussen snelwegen, biedt weggebruikers praktische alternatieven in het geval van een onverwachte calamiteit. Beter aansluitingen tussen het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet verminderen de drukten en gevaarlijke snelheidsverschillen bij uitvoegstroken. Het aanbrengen van buffers en toeritdosering helpt om de drukten te spreiden. Het vervangen van gelijkvloerse spoorwegovergangen door tunneltjes of bruggen en het vervangen van wissels door fly-overs, maakt het spoorwegsysteem

teem jaar na jaar betrouwbaarder. En tot slot: het realiseren van P+R-terreinen op strategisch gekozen locaties aan de rand van stedelijke regio's kan veel fileproblemen voorkomen.

Een vervoerssysteem dat vaak onderbelicht blijft in de politieke discussie, maar de komende jaren van toenemend belang kan worden, is ons fietspadennetwerk. Weinig andere landen hebben zo'n fijnmazig net van fietspaden van zo'n hoge kwaliteit. En toch is de rek er nog niet uit. De toenemende populariteit van de elektrische fiets en scooter maakt het voor mensen die tien tot vijftien kilometer van hun werk of studie wonen interessant om vaker van deze vervoermiddelen gebruik te maken, met name in de spits. Deze wens vraagt om een nieuw type fietspad tussen woon- en werkconcentraties: de fietssnelweg. Overheden investeren reeds op bescheiden schaal, maar een opschaling van de activiteiten is nodig om de potentie van de elektrische fiets en scooter in het woon-werkverkeer volledig te benutten. Daarnaast zullen (lokale) overheden moeten blijven investeren in de capaciteit van bewaakte fietsenstallingen op OV-stations om het gebruik van de fiets in het voor- en natransport aantrekkelijker te maken.

Slim betalen

Bijna alle wensen op mobiliteitsgebied kosten de burger en/of overheid geld. Daarom moeten slimme keuzes gemaakt. Het beprijzen van een schaars goed blijft vanuit economische perspectief gezien de slimste oplossing. In de sfeer van mobiliteit gaat het dan vooral om het beprijzen van schaarse weg- en OV-capaciteit in de spits. Hoewel ook wij de bezwaren tegen beprijzing goed hebben gehoord, is onze inschatting dat de discussie over 'anders betalen voor mobiliteit' de komende decennia weer gaat opspelen, zeker indien de filezwaarte zou oplopen. Waarbij we nog beter dienen na te denken over de techniek en organisatie van het hele systeem om de in- en uitvoeringskosten zo laag mogelijk houden.

Parallel aan de discussie over kilometerbeprijzing speelt de vraag of de belastingen niet eerlijker en liefst direct eenvoudiger vormgegeven kunnen worden, waarbij meer betaald wordt naar rato van gebruik en vervuiling en minder naar rato van aanschaf en bezit. Los van de vraag naar invoering van een beprijzingsmechanisme, zal de discussie de ko-

mende decennia blijven spelen.^D

Elektrisch rijden

De grootste verandering in de personenmobiliteit zou wel eens betrekking kunnen hebben op de aandrijving van auto's, motoren, scooters, fietsen en andere vervoermiddelen. De voorraden gemakkelijk winbare olie raken op en gezien het restant energiebronnen en energiedragers voorzien wij in de sfeer van personenmobiliteit grote veranderingen, niet alleen qua vervoermiddelen, maar ook qua infrastructuur. Door het schaarser en duurder worden van fossiele brandstoffen, zal de roep om zuinige voertuigen steeds sterker worden. Hoewel de huidige benzine- en dieseltechnologie al meer dan een eeuw meegaan, zijn ze nog steeds niet uitontwikkeld. Alleen al het terugwinnen van zogenaamde remenergie lijkt het brandstofverbruik met een kwart te kunnen verminderen. Doorbraken wat betreft de duurzaamheid en kosteneffectiviteit van biobrandstoffen laten nog steeds op zich wachten. Ze zijn nog duur, weinig beschikbaar en weinig duurzaam, maar kunnen in bepaalde niches op termijn een nuttige rol spelen bij het tegengaan van klimaatverandering.

Daarnaast zullen we de komende twintig jaar een sterke opkomst zien van een relatief nieuwe technologie: elektrische voertuigen. Schoon, zuinig (zeker bij gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit), stil, comfortabel en pittig optrekend: wat wil een mens nog meer? Helemaal nieuw zijn ze overigens niet: rond 1900 is ook al met elektrische koetsen geëxperimenteerd, maar pas nu lijkt de tijd rijp voor een grote doorbraak. Elektrische fietsen vormen inmiddels een gangbaar straatbeeld en worden niet alleen gebruikt door recreërende senioren, maar steeds vaker door forenzen en scholieren op het platteland. In stedelijke regio's is een opmars gaande van de elektrische scooter, deels ter vervanging van de vuile en lawaaiige voorgangers.

Wat betreft de elektrische auto kan mijns inziens niet worden uitgesloten dat we aan de vooravond

^D In dit artikel ben ik er stilzwijgend van uitgegaan dat het welvaartsniveau in Nederland minimaal op het huidige peil blijft. Mocht de welvaart onder druk komen, bijvoorbeeld door een ernstige economische crisis of een sluipende verarming, dan zullen scherpe keuzes gemaakt moeten worden in welke verbeteringen we als maatschappij willen investeren. Deze keuzes laat ik hier verder in het midden.

staan van een revolutie in de personenmobiliteit. De grootste technologische uitdagingen lijken inmiddels opgelost, al is de accu-capaciteit en het daarmee samenhangende bereik nog steeds een heikel punt. Steeds meer fabrikanten bieden inmiddels een serie geproduceerde elektrische auto's aan, dan wel hybriden op weg naar de volledig elektrische modellen. Elektriciteitsproducenten verkennen voorzichtig de voor hen relatief nieuwe mobiliteitsmarkt. Serviceproviders oriënteren zich op de strategische keuzes die voor hen open liggen. Er zijn op dit terrein de komende jaren nog veel spannende ontwikkelingen te verwachten.

Voor de gemiddelde particulier is de aanschaf van een elektrische auto de komende jaren nog geen reële optie. De onbekendheid is nog groot, het aanbod aan modellen is nog zeer beperkt, de prijs ligt relatief hoog, de oplaadinfrastructuur is nog slecht ontwikkeld en zo zijn er nog wel wat redenen om als particulier nog even de kat uit de boom te kijken. Overheden en bedrijven daarentegen gaan steeds vaker tot aanschaf over, of dat nu is vanuit een diepgevoelde overtuiging dat personenmobiliteit schoner en zuiniger moet, om ervaring op te doen of om PR-redenen. Zij brengen een nieuwe markt op gang met nieuwe aanbieders van voertuigen, elektriciteit, abonnementen en servicepakketten. Zij realiseren en stimuleren de realisatie van een grove infrastructuur aan oplaadpunten waarvan de consument vanaf 2015 kan profiteren.

Verkeersgedrag

Hoe sterk de voertuigen of infrastructuur ook veranderen, uiteindelijk bepalen reizigers hoe ze er mee willen omgaan. Gedrag blijft van grote invloed op verkeersveiligheid, files en reiscomfort. En juist dat verkeersgedrag laat zich niet honderd procent sturen, ondanks allerlei weloverwogen keuzes in het ontwerp van voertuigen en de infrastructuur. Twee groepen die daarbij bijzondere aandacht behoeven zijn onze jongeren en onze ouderen. Als ouders en als maatschappij hebben we de taak om onze kinderen en jongeren goed wegwijs maken in het verkeer. Bezuinigen op verkeerseducatie leiden

op termijn onvermijdelijk tot hoge maatschappelijke kosten. Ouderen blijven tot op steeds hogere leeftijd mobiel en worden daarbij steeds kwetsbaarder. Dit vraagt om nieuwe concepten die hen de mobiliteitsvrijheid geven waar ze behoefte aan hebben, maar ook beschermen. Risicovol of huf-terig gedrag van andere weg- of OV-gebruikers is helaas nooit uit te sluiten. Handhaving blijft dan ook een onmisbaar ingrediënt voor goed functionerende personenmobiliteit.

Slot

Wat de toekomst ons precies gaat brengen, kan niemand voorzien. Wel kunnen we leren van de afgelopen decennia en enkele stabiele of snel veranderende lijnen proberen door te trekken naar de toekomst, om daar vervolgens een aantal ambities aan toe te voegen, op basis van gedegen kennis van de wensen van de huidige reizigers. Met onze welvaart, onze goed ontwikkelde markt en ons ondanks alles zeer stabiele politieke systeem, moet het mogelijk zijn over twintig jaar te kunnen zeggen dat ons land behoort tot de wereldtop op het gebied van mobiliteit: veilig, betrouwbaar, comfortabel en duurzaam. En dat tegen een redelijke prijs.

Mr. G.H.N.L. van Woerkom is sinds 2000 hoofd-directeur van de ANWB en in die hoedanigheid betrokken bij talloze besluitvormingsprocessen op het gebied van mobiliteit en vrije tijd. Eventuele reacties op deze bijdrage kunnen gemaild worden naar: gvanwoerkom@anwb.nl.

Noten

- 1) KiM, *Gedrag in beleid. Met psychologie en gedragseconomie het mobiliteitsbeleid versterken*, Den Haag, 2011.
- 2) Ministerie van I&M, *Ontwerp structuurvisie infrastructuur en ruimte*, Den Haag, 2011.
- 3) Ruigrok, *De toekomst van mobiliteit*, Amsterdam, 2011.
- 4) Zie: <http://www.anwb.nl/binaries/pdf/over-anwb/belangenbehartiging/mobiliteitsvisie2028.pdf/>.
- 5) SCP, *Hier en daar opklaringen*, Den Haag, 2005.
- 6) Zie CBS-Statline: doodsoorzaken 1969-2010 (gewijzigd op 14 juli 2011).
- 7) Rijkswaterstaat, *Tweede kwartaal 2011: meer verkeer, minder filedruk*, persbericht 5 augustus 2011.

LIBERALE HERIJKING VAN DE GRENZEN



TOEKOMSTVERKENNING VAN DE DEMOGRAFISCHE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND

– Camilia Bruil –

Nederland zal volgens demografische prognoses te maken krijgen met bevolkingskrimp. Op regionaal niveau is hier reeds sprake van. Daarnaast zal ook de samenstelling van de bevolking veranderen: relatief meer ouderen en minder jongeren. Deze ontwikkelingen kunnen mogelijk tot problemen leiden, waarop een liberaal beleid geformuleerd dient te worden. Moeten demografische ontwikkelingen als een natuurlijk verschijnsel worden beschouwd waar de overheid zich niet mee dient te bemoeien of is overheidshandelen wel degelijk van belang en te rechtvaardigen? In onderstaande bijdrage verkent Camilia Bruil deze problematiek en blikt zij vooruit op een Teldersgeschrift over bevolkingskrimp, dat begin 2012 zal verschijnen.

Werd de vorige eeuw nog gekenmerkt door een ware bevolkingsexplosie – de wereldbevolking groeide van 1,65 miljard mensen in 1900 naar 6 miljard in 1999 en de Nederlandse bevolking verdrievoudigde in dezelfde periode van 5,1 miljoen naar 15,7 miljoen¹ –, deze eeuw zullen we volgens nationale en internationale bevolkingsprognoses te maken krijgen met bevolkingskrimp, zowel op mondiaal als op regionaal niveau. Mondiaal zal de omslag van groei naar krimp rond 2075 plaatsvinden. Europa zal het eerste werelddeel zijn waarbij de bevolking op continentaal niveau krimpt² en ook Nederland zal nationaal rond 2040 te maken krijgen met bevolkingsdaling.

Op basis van de prognoses wordt door deskundigen gewaarschuwd dat deze demografische omslag van groei naar krimp grote gevolgen met zich mee zal brengen en dat hierop geanticipeerd dient te worden door zowel beleidsmakers als burgers. Deze waarschuwing geldt ook voor Nederland. Het is wellicht moeilijk voor te stellen dat Nederland te maken zal krijgen met bevolkingskrimp en dat dit problemen met zich mee zal brengen: ons land is immers op enkele (stads)staten na met 490 inwoners per vierkante kilometer het meest dichtbevolkte land ter wereld.³ Krimp lijkt daarmee een beter vooruitzicht dan wanneer de Nederlandse bevolking even hard zou doorgroeien als de afgelopen eeuw het geval was. Daarnaast zal Nederland naar verwachting in 2040, wanneer de omslag van groei naar krimp zal plaatsvinden, 17,8 miljoen mensen tellen. Dit betekent

dat de omvang van de bevolking de komende dertig jaar nog met zo'n 7,2 procent zal toenemen. Tevens ligt het niet in de lijn der verwachting dat de daling sterk in zal zetten: ook in 2060 zal de Nederlandse bevolking meer mensen tellen dan reeds het geval is, namelijk 17,7 miljoen.⁴

Bevolkingskrimp in Nederland ligt echter gecompliceerder dan op het eerste gezicht lijkt. Ten eerste zal er niet alleen krimp plaatsvinden, maar zal ook de samenstelling van de bevolking veranderen. Zo zal Nederland steeds meer ouderen en steeds minder jongeren tellen. Ten tweede zijn er grote verschillen in bevolkingsontwikkeling op regionaal niveau waar te nemen. Nederland telt momenteel reeds drie krimpregio's: Parkstad Limburg,^A Eemsdelta^B en Zeeuws-Vlaanderen.^C Dit zijn regio's bestaande uit verschillende buurgemeenten die structureel te maken hebben met krimp. Andere regio's zoals de Randstad en het midden en noordelijke deel van Noord-Brabant zullen de komende decennia blijven doorgroeien.

In deze bijdrage zullen eerst de bevolkingsprognoses nader geanalyseerd worden. Vervolgens zal, daar

A Bestaande uit de gemeenten Brunssum, Heerlen, Kerkrade, Landgraaf, Onderbanken, Simpelveld, Voerendaal en sinds 2009 Nuth.

B Bestaande uit Appingedam, Delfzijl, Eemmond en Loppersum.

C Bestaande uit Hulst, Sluis en Terneuzen.

Nederland slechts op zeer beperkte schaal met bevolkingskrimp op nationaal niveau te maken zal krijgen, uiteen worden gezet wat de oorzaken en gevolgen van demografische krimp op regionaal niveau zijn en zal een aanzet worden gegeven tot een liberale benaderingswijze. Concrete liberale antwoorden op deze problematiek zullen hier echter (nog) niet gegeven worden.

De prof.mr. B.M. Teldersstichting heeft een werkgroep in het leven geroepen om onder leiding van drs. E.H.T.M. Nijpels vanuit liberaal perspectief bevolkingskrimp en de gevolgen die hieruit voortvloeien te analyseren. Naar verwachting zal de werkgroep begin volgend jaar een Teldersgeschrift uitbrengen waarbij een liberaal antwoord zal worden geformuleerd op onder meer vragen die hieronder worden opgeworpen.

Daarnaast organiseert de European Liberal Forum (ELF) op vrijdagmiddag 11 november in samenwerking met de Teldersstichting en de liberale denktanks uit Litouwen en Duitsland het symposium *The dynamics of demographic decline*. Tijdens dit symposium staat de vraag centraal hoe demografische ontwikkelingen, en dan met name bevolkingskrimp, binnen de Europese Unie vanuit een liberaal perspectief benaderd zouden moeten worden. Tevens zal tijdens deze middag de ELF-bundel *The dynamics of demographic decline* worden gepresenteerd. Deze bundel bestaat uit case studies van verschillende Europese landen en regio's.^D

Een prognose is geen voorspelling

Prognoses zijn toekomstverkenningen en geen voorspellingen. Met andere woorden: deze prognoses hoeven niet uit te komen en men moet dus rekening houden met mogelijke andere ontwikkelingen. Dit geldt ook voor demografische prognoses. Gezien de huidige bevolkingsopbouw en trends – vergrijzing en ontgroening – lijkt het wellicht onvermijdelijk dat er op nationaal niveau en zeker op regionaal niveau bevolkingskrimp zal optreden, maar toekomstige bevolkingsontwikkelingen brengen verscheidene onzekerheden met zich mee. Met name sociaal-culturele ontwikkelingen zijn moeilijk te voorspellen. Neem bijvoorbeeld de individuele

keuze of en op welke leeftijd voor kinderen wordt gekozen, maar ook ontwikkelingen in de medische wereld kunnen de levensverwachting – en daarmee de toekomstige demografie – beïnvloeden. Hierbij gaat het voornamelijk om welvaarts- en ouderdomsziekten. Ook internationale migratie is een onzekere factor. Dit heeft te maken met het feit dat migratie sterk afhankelijk is van conjuncturele ontwikkelingen op mondiaal en nationaal niveau: economie en (inter)nationale politiek, waaronder met name immigratiebeleid. Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS), dat in Nederland de meest invloedrijke bevolkingsprognoses uitbrengt, gaat in zijn prognoses de komende decennia uit van een licht positief migratiesaldo. Mocht dit saldo nul of licht negatief uitpakken dan zou krimp op nationaal niveau enkele jaren eerder in kunnen zetten dan nu de verwachting is.⁵ Het recente verleden toont aan dat de striktheid van nationaal migratiebeleid zeer bepalend kan zijn voor het migratiesaldo in een betreffend jaar: in 2006 werd een strikt beleid gevoerd en was er een vertrekoverschot van 24.000 mensen; vanaf 2007 werd dit versoepeld en in 2008 was er sprake van een vestigingsoverschot van 148.000 mensen.

De onzekerheden van prognoses nemen tevens toe wanneer de prognoseperiode langer wordt en wanneer het geografische detail wordt vergroot. Met name interregionale en intergemeentelijke verhuistromen zijn lastig te voorzien. Regionale prognoses zijn dan ook (nog) bestendiger dan prognoses op nationaal niveau.

Demografische prognoses lijken dus een redelijk beeld te geven van de bevolkingsontwikkelingen die men in Nederland kan verwachten, maar het is belangrijk om te beseffen dat de prognoses gepaard gaan met verscheidene onzekerheden. Desalniettemin hebben bepaalde regio's reeds te maken met krimp – Parkstad Limburg, Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen – en is het van belang om te analyseren welke rol burgers en beleidsmakers spelen bij deze huidige veranderingen. Ook voor regio's waarbij de verwachting is dat zij in de (nabije) toekomst te maken zullen krijgen met krimp is het van belang om tijdig op deze (mogelijke) ontwikkelingen te anticiperen.

Oorzaken, gevolgen en een liberaal antwoord

Vanuit liberaal perspectief beschouwd is bevolkingskrimp *an sich* geen probleem. Krimp is een verschijnsel – een demografische ontwikkeling – in-

^D Meer informatie omtrent bovengenoemde projecten is te raadplegen op de website van de Teldersstichting: <http://www.teldersstichting.nl/>.

gegeven door sociaal-culturele en regionaal-economische factoren. Sociaal-culturele factoren die aan krimp ten grondslag liggen zijn onder meer individualisering en de emancipatie van de vrouw. Door trends van individualisering gaan mensen op latere leeftijd samenwonen of trouwen. Ook krijgen zij gemiddeld later hun eerste kind dan vroeger het geval was. Daarnaast zijn er steeds meer hoger opgeleiden die bewust kinderloos blijven. De emancipatie heeft betrekking op de toenemende opleidings- en arbeidsparticipatie van de vrouw, maar ook op de ontwikkeling, acceptatie en grootschalig gebruik van anticonceptiemiddelen waardoor het 'plannen' van kinderen krijgen – wat vaak ook het 'uitstellen' van kinderen krijgen betekent – veel eenvoudiger is geworden. Deze sociaal-culturele factoren zijn dan ook voornamelijk van invloed op het aantal geboorten. In 1960 kreeg een vrouw in Nederland gemiddeld nog drie kinderen, tegenwoordig is dat gemiddeld nog geen twee kinderen per vrouw.⁶

Regionaal-economische factoren, ontwikkelingen in bedrijvigheid en werkgelegenheid, liggen ten grondslag aan (binnenlandse) migratiestromen. Emigratie uit een regio kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door het verdwijnen van een gehele bedrijfstak, zoals de mijnbouw in Limburg. Werkgelegenheid speelt dus een evidente rol. Het is hierbij echter lastig te bepalen of *jobs follow people of people follow jobs*.⁷ Demografische krimp lijkt daarentegen voornamelijk plaats te vinden in gebieden waar het economisch minder goed gaat en er kan dan ook worden vastgesteld dat economische en demografische krimp vaak hand in hand gaan.

Al deze en andere factoren veroorzaken specifieke vormen van krimp, zoals afname van het aantal jongeren, hoger opgeleiden of een sterke mate van vergrijzing. Deze specifieke vormen hebben vervolgens weer karakteristieke gevolgen voor de regionale woningmarkt, economie en voorzieningenniveau.

Met name in de minder dichtbevolkte gebieden waar krimp optreedt, Eemsdelta en Zeeuws-Vlaanderen, zullen de demografische ontwikkelingen grote gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau zoals het aanbod van onderwijs, zorg en arbeid maar ook winkelveorzieningen. Het verdwijnen van dergelijke voorzieningen op lokaal niveau wordt

overigens niet alleen ingegeven door veranderingen in de demografie, maar ook door sociaal-economische ontwikkelingen zoals schaalvergroting en toenemende mobiliteit. Een bekend voorbeeld is dat veel mensen ervoor kiezen om hun boodschappen te halen bij een grote supermarktketen en slechts voor 'het vergeten pak suiker' langs de buurtsuper gaan. Deze 'vergeten' artikelen leveren echter marginale inkomsten voor de zelfstandige ondernemer op waarvan hij niet of nauwelijks kan bestaan.

Demografische krimp is een verschijnsel en dient ook als zodanig benaderd te worden. Dit betekent dat het geen taak van de overheid of wie dan ook is om krimp te bestrijden. Met name aan dergelijk overheidsingrijpen zou een idee van maakbaarheid ten grondslag liggen. Een utopische gedachte wat vanuit liberale optiek als zeer onwenselijk en zelfs 'eng' kan worden beschouwd.

Hiermee kan echter niet simpelweg worden gesteld dat er 'niets aan de hand is'. Bevolkingskrimp heeft namelijk wel degelijk gevolgen die eventueel als problematisch kunnen worden aangemerkt. Het is volgens de liberale visie echter geen taak van overheidsinstanties om te bepalen wat al dan niet deze problematische gevolgen van krimp zijn; dit is aan het individu (en het bedrijfsleven). Daarmee wordt niet gepleit dat het individu zijn problemen – gerelateerd aan krimp – kan vaststellen en vervolgens achterover kan leunen om te zien hoe de overheid de problemen oplost. Allereerst dient het individu zelf initiatief te tonen en door (maatschappelijke) innovatie de betreffende kwestie aan te pakken. Het individu dient hiervoor echter wel de ruimte te krijgen en bestaande regelgeving moet hierbij niet in de weg staan. Mocht dit wel het geval zijn dan moet worden bekeken in hoeverre deregulering tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast moet het individu vrij en autonoom kunnen handelen. Door het verdwijnen van voorzieningen – ingegeven door demografische veranderingen en al dan niet sociaaleconomische ontwikkelingen – kan de toegang tot bijvoorbeeld zorg, onderwijs en arbeid (te) beperkt zijn waardoor de autonomie van het individu in gevaar komt. Hierbij moet worden gekeken naar de verschillende (sociale) grondrechten die eventueel in het geding zijn. Is bijvoorbeeld de openbare veiligheid in gevaar doordat winkels en huizen worden dichtgetimmerd? Er lijkt daarbij sprake te zijn van verloedering van buurten waardoor mensen zich onveiliger voelen,

⁶ Hier zijn veel wetenschappelijke studies naar gedaan, maar de resultaten hiervan lopen sterk uiteen.

maar is de omgeving ook daadwerkelijk minder veilig? Kan de politie nog wel binnen een bepaalde tijd ter plaatse zijn? En hoe kan de overheid de veiligheid van mensen, binnen het liberale gedachtegoed een van de belangrijkste grondrechten, blijven garanderen? Ook met betrekking tot sociale grondrechten – arbeid, zorg, onderwijs – worden essentiële vragen opgeworpen: wat betekent het om recht op arbeid te hebben? Toch niet dat mensen kunnen aankloppen bij de overheid en een baan kunnen opeisen? En wat betreft zorg: iedereen is het er waarschijnlijk over eens dat gezondheidszorg (fysiek) bereikbaar moet zijn voor elk individu, maar wat betekent bereikbaarheid van zorg voor onder meer de spoedeisende hulp en de huisartsenpost? Is een wettelijke maximale afstand of reistijd vast te leggen? En als de krimp zich in dunbevolkte gebieden sterk door blijft zetten, zijn deze wetten dan nog te handhaven? Is het redelijk om van de overheid te eisen dat zij dit garandeert of hebben mensen hier zelf ook een verantwoordelijkheid? Als er binnen een bepaalde regio geen school aanwezig is, moeten mensen met kinderen dan niet in deze regio gaan wonen of verhuizen uit de desbetreffende regio? En wat als ze hun woning niet kunnen verkopen door de slecht functionerende (regionale) woningmarkt en daardoor ‘gevangen’ zitten in hun huis, geldt deze verantwoordelijkheid dan nog steeds?

Tot slot

Volgens demografische prognoses zal Nederland met name op regionaal niveau te maken krijgen met bevolkingskrimp. In sommige regio's is dit reeds het geval. Hoewel elke prognose onzekerheden met zich

meebrengt en zeker niet als een voorspelling kan en moet worden gezien, is deze demografische toekomstverkenning op regionaal niveau een kans om de grenzen van (sociale) grondrechten vanuit liberale optiek te heroverdenken en overwegen: wat zijn de rechten en verantwoordelijkheden van het individu en vanaf wanneer is dit een zaak van de overheid? In dit licht kunnen de huidige demografische ontwikkelingen en toekomstverkenningen gezien worden als een kans om met betrekking tot de grenzen van de (sociale) grondrechten orde op zaken te stellen.

Drs. C. Bruil is wetenschappelijk medewerker van de prof.mr. B.M. Teldersstichting en inhoudelijk secretaris van de werkgroep 'bevolkingskrimp' onder leiding van drs. E.H.T.M. Nijpels. Tevens is zij eindredacteur van Liberaal Reveil.

Noten

- 1) United Nations, *The World at six billion*, New York, 1999; <http://www.cbs.nl/>.
- 2) G. Beets, 'Hoofdstuk 2. Demografische ontwikkelingen in de wereld en Europa', in: N. van Nimwegen & L. Heering (red.), *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2009: van groei naar krimp. Een demografische omslag*, Amsterdam, 2009, pp. 27-57, p. 28.
- 3) P. Ekamper, 'De verstedelijking van Nederland', in: *Demos*, jaargang 26, nummer 9, 2010, pp. 15-17.
- 4) C. van Duin & J. Garssen, 'Bevolkingsprognose 2010-2060: sterkere vergrijzing, langere levensduur', in: *Bevolkingstrends*, 1^e kwartaal 2011, pp. 16-23.
- 5) F. van Dam e.a., *Krimp en ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*, Rotterdam, 2006, pp. 58-59.
- 6) *Ibidem*, pp. 23-25.

Symposium *The dynamics of demographic decline*

Vrijdag 11 november 2011

Kumpulan Bronbeek, Velperweg 147, Arnhem

Het European Liberal Forum organiseert op **vrijdagmiddag 11 november** in samenwerking met de prof.mr. B.M. Teldersstichting en de denktanks uit Litouwen en Duitsland het symposium *The dynamics of demographic decline*. Tijdens dit symposium staat de vraag centraal hoe demografische ontwikkelingen, en dan met name bevolkingskrimp, binnen de Europese Unie vanuit een liberaal perspectief benaderd zouden moeten worden; zijn dergelijke ontwikkelingen een natuurlijk verschijnsel waar de overheid zich niet mee moet bemoeien of is overheidshandelen wel degelijk van belang?

Het symposium vindt plaats op vrijdagmiddag 11 november vanaf 13u15 op Kumpulan, landgoed Bronbeek te Arnhem. De voertaal is Engels. Uitnodigingen zullen in oktober verstuurd worden. Voor meer informatie raadpleeg de website van de Teldersstichting: <http://www.teldersstichting.nl/>.



Friedrich Hayek
STIFTUNG FÜR DIE FREIHEIT

KLIMAATMODELLEN EN HUN TEKORTKOMINGEN



– Hans Labohm en Theo de Vries –

Volgens statistische gegevens van het KNMI heeft Nederland dit jaar de natste zomer in honderd jaar beleefd. Dit klimaatverleden is wetenschappelijk en onomstotelijk vast te stellen, maar dat geldt niet voor het toekomstige klimaat. Want zal de aarde nu wel of niet opwarmen door onder meer de uitstoot van CO₂? Hierover bestaan veel controverses en onzekerheden. In onderstaande bijdrage zetten Hans Labohm en Theo de Vries dan ook in een helder betoog uiteen dat klimaatmodellen tot op heden (nog) geen betrouwbare basis vormen voor het klimaat van de toekomst.

Een terugblik

Zowel nationaal als internationaal staat klimaat hoog op de politieke agenda. Of zouden we moeten schrijven: klimaat *stond* hoog op de politieke agenda? Immers, de verwachte opwarming blijft maar steeds uit. De gemiddelde wereldtemperatuur vertoont al zo'n tien jaar een vrij vlak verloop. Geen enkel klimaatmodel had dat 'voorspeld', of nauwkeuriger geformuleerd: 'geprojecteerd'. Bovendien bleek tijdens de internationale klimaatconferenties van Kopenhagen (eind 2009) en Cancun (eind 2010) dat er geen overeenstemming mogelijk was over een vervolg op de eerste fase van het Kyoto-verdrag, dat in 2012 zal aflopen. Dit verdrag bevat bindende verplichtingen voor de reductie van de door de mens veroorzaakte CO₂-uitstoot als gevolg van het verstoken van fossiele brandstoffen. Tot dusver was er slechts een beperkte groep ontwikkelde landen, waaronder de lidstaten van de Europese Unie, die zich hiertoe had verbonden. Maar de door velen gehoopte (en anderen gevreesde) wereldwijde uitbreiding van deze groep stuitte op verzet van grote CO₂-emittenten als China en India, terwijl Japan en Rusland, die aan de eerste fase deelnamen, te kennen gaven te zullen afhaken. Ook de Verenigde Staten hadden aangekondigd, dat zij weliswaar iets wilden doen aan de beperking van de uitstoot van CO₂, maar niet binnen een 'internationale architectuur'. Daarnaast trok Canada zich terug. Dat betekent dat de internationale onderhandelingen over een opvolger van het huidige Kyoto-verdrag in het slop zijn geraakt. En er zijn geen tekenen die er op wijzen dat dit in de toekomst zal veranderen.

Het klimaatbeleid is gebaseerd op de bevindingen van het VN-klimaatpanel (officieel: 'Intergovern-

mental Panel on Climate Change', IPCC), dat eens in de vijf à zes jaar een lijvig rapport uitbrengt, dat een overzicht en evaluatie bevat van de relevante klimaatwetenschappelijke literatuur.^A

Het rapport presenteert ook projecties van het toekomstig temperatuurverloop tot 2100, die zijn gebaseerd op een combinatie van de uitkomsten van klimaatmodellen en projecties van de economische bedrijvigheid. De gebruikte economische scenario's/modellen leveren een waaier van economische groeicijfers op. Aangezien economische groei en uitstoot van CO₂ plus andere broeikasgassen nauw met elkaar zijn verbonden, rollen daar ook emissiecijfers uit. Deze worden als invoer gebruikt bij de klimaatmodellen. Verondersteld wordt dat er een koppeling is tussen de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen en de opwarming van de aarde. Het IPCC gebruikt echter niet één economisch scenario/model, maar verschillende. Datzelfde geldt voor de klimaatmodellen. Daarvan gebruikt het IPCC er ruim twintig, die allemaal hun eigen kenmerken hebben en dus verschillende uitkomsten opleveren. Het gevolg is dat er niet één getal voor de geprojecteerde opwarming van de aarde uitkomt maar een bandbreedte van 1,4 à 5,8 graden Celsius voor deze eeuw.

Hoewel strikt genomen niet bewezen, wordt algemeen aangenomen dat pas bij een temperatuurverhoging van meer dan twee graden Celsius de negatieve gevolgen van opwarming zullen prevaleren boven de positieve gevolgen. Dat is de reden dat

^A Het IPCC is de laatste tijd sterk bekritiseerd vanwege het feit dat het dit niet op evenwichtige, objectieve wijze zou doen. Zie onder meer: InterAcademy Council, *Climate change assessments. Review of the processes and procedures of the IPCC, 2010*. <http://reviewipcc.interacademycouncil.net/report.html>.

vele landen de doelstelling hebben onderschreven dat de temperatuur van de aarde deze eeuw met niet meer dan twee graden Celsius zou mogen stijgen.^B Maar zij hebben zich daarbij niet verplicht om beleidsmaatregelen te nemen, die daarvoor volgens de *conventional wisdom* noodzakelijk zouden zijn.

De zeggingskracht van klimaatmodellen

Vaak wordt de indruk gewekt dan wel wordt stilzwijgend aangenomen, dat de klimaatmodellen voldoende betrouwbaar zijn om als basis van het klimaatbeleid te dienen. Zonder onderzoek naar de intrinsieke waarde van die modellen, zonder deugdelijke beschouwing van de onderliggende empirie en zonder grondige evaluatie van een wetenschappelijke discussie over de validiteit ervan, is deze opvatting moeilijk te verdedigen. Maar staat de wetenschap dan met lege handen?

In klimaatdiscussies worden allerlei inzichten uiteindelijk vertaald in modellen die uitmonden in langjarige verwachtingen over de hoogte van zeespiegels, van de gemiddelde temperaturen, concentraties van CO₂ en dergelijke. De inzichten verschillen nogal. Geen wonder dus dat die verwachtingen vaak niet overeenstemmen. Dit is op zich niet verontrustend, in wetenschapbeoefening komt dat vaker voor. Veelal leidt dat tot diepere inzichten en verbeterde theoretische funderingen.

Iets anders is dat de politieke en economische gevolgen van de uitkomsten verstrekking kunnen zijn. Daardoor ontstaan felle discussies over de geldigheid. De literatuur staat er inmiddels bol van. Waar echter te weinig aandacht aan wordt geschonken is het vraagstuk van de *intrinsieke* geldigheid van de modellen (ongeacht het feit of deze nu substantiële opwarming door menselijke uitstoot van CO₂ als uitgangspunt nemen of niet), of, met andere woorden: is het *überhaupt* mogelijk om met hulp van

modellen uitkomstgeldige uitspraken te doen over klimaatveranderingen op langere termijn?

Eerst een terugblik op verwante ontwikkelingen in de meteorologie. Begin jaren zestig beseften de meteorologen dat zij op een scharnierpunt in hun beroep stonden. Het handmatig analyseren van weerkaarten en het hanteren van allerlei tabellen, de zogenaamde synoptische methode, was een respectvolle bezigheid. Maar met de komst van de Tirus- en Nimbussatelliet kwamen meer en vooral nauwkeurigere gegevens ter beschikking. Er werd daardoor een nieuw tijdperk ingeluid, de weerkaarten konden veel scherper worden geanalyseerd. En dat niet alleen, het leek mogelijk om zelfs een verwachting op te stellen voor vijf dagen! Een beetje *tricky*, naar later bleek. In de VS was een bureau voor 'Extended Forecasting' opgezet, waar ene O'Connor op grond van statistische modellen dit kunststukje uithaalde.¹ Alomte scepisis en discussie in meteorologisch Nederland: was het wel mogelijk om langetermijnverwachtingen te maken met behulp van de nieuwe waarnemingstechnieken en welke methode of modellen moest men dan gebruiken? Twee dagen was wel het maximum, zeker in het complexe weer van Nederland. Bij de komst van krachtige computers werden numerieke (dynamische) modellen steeds aantrekkelijker.

Dat een sergeant/meteoroloog van de luchtmacht beweerde dat een zevendaagse verwachting mogelijk was (het was hartje zomer), is hierbij een niet onbelangrijke voetnoot. Uitgedaagd daartoe gaf hij zijn verwachting onder couvert aan zijn majoor. Een week later las deze: 'aanhoudende dooi'.

Wellicht onbedoeld werd hiermee het kernprobleem van het werken met dynamische modellen blootgelegd: in hoeverre is het mogelijk om met een *noodzakelijke* precisie uitspraken te doen over toekomstige verschijnselen? Later bleek dat uitkomsten van bepaalde 'chaotische' processen die eigen zijn aan dynamische modellen, binnen bepaalde grenzen plaatsvinden (de zomerse aanhoudende dooi).

Klimaatmodellen hebben vaak veel gemeen met de meteorologische modellen. Het belangrijkste is dat ze systemen betreffen die niet-lineair zijn en dat er opvolgend wordt gerekend. De verzameling van oplossingen van een lineaire vergelijking vormt een rechte lijn door een vlak (hier komt de naam 'lineair'

B In paragraaf 49 van het communiqué van de recente G8-Top in Deauville was bijvoorbeeld weer te lezen: 'Tackling climate change is a global priority. We, members of the G8, have undertaken ambitious measures, and are committed to long-term efforts, with a view to doing our part to limit effectively the increase in global temperatures below 2 degrees Celsius above pre-industrial levels, consistent with science. We express our determination to act as part of a larger global effort to address this threat as well as our solidarity with developing countries, particularly the poorest and most vulnerable.'

vandaan). Bij niet-lineaire vergelijkingen is dat niet zo. Onder 'opvolgend rekenen' wordt verstaan dat de berekende waarden op een bepaald moment weer als beginwaarden worden gebruikt voor de volgende periode, en zo verder. Daar zit het probleem van de uitkomstgeldigheid van dit type modellen: het klappen van de vleugels van een vlinder in Brazilië kan drie maanden later een onweersbui in Nederland veroorzaken. Net zoals bij de meteorologie kan aan de beginwaarden worden gesleuteld door toepassing van Monte Carloteknieken.^C Resultaten zijn dan waarden die met een zekere waarschijnlijkheid kunnen voorkomen. Maar daarmee wordt eigenlijk het probleem verlegd naar de gebruikers van de uitkomsten van de rekenpartij: beleidskeuzes staan op gespannen voet met resultaten waaraan een zekere kans gekoppeld is.

Het inherente chaotische karakter van de uitkomsten van de genoemde modellen is niet het enige probleem. Zoals in de meteorologie, speelt de nauwkeurigheid van de waarnemingen een alles bepalende rol. Over dit thema zijn talloze discussies gevoerd. En terecht! De modellen zijn over het algemeen gevoelig voor de beginwaarden, de betrouwbaarheid ervan is een *conditio sine qua non* voor de uitkomstgeldigheid, ook al is deze niet exact bepaald. Eenheid van opvatting is op het punt van nauwkeurigheid en definitie van waarnemingen niet altijd vanzelfsprekend in de klimaatwetenschappen: een bron van veel misverstanden, met als resultaat divergerende uitkomsten.

Het derde probleem ligt bij het ontwerpen van de modellen zelf. Er zijn er talloze, al naar gelang de interesse en de school waar toe de ontwerper ervan behoort. Modellen die elkaar niet zelden tegenspreken. Ze hebben allen gemeen dat ze nauwelijks gevalideerd kunnen worden. Nauwelijks, omdat ook gepoogd is om achteraf de modellen, historisch dus, te valideren. Nuttig misschien, maar niet zonder methodologische valkuilen. Zullen nieuwe modellen uiteindelijk de discussies beslechten en voor een aantal gebieden voor een definitieve 'paradigm shift' zorgen? Niet onmogelijk, maar niet op korte termijn.

^C Dit betreft het invoeren van toevalsgetallen rond een bepaalde beginwaarde.

Staan in de klimaatwetenschappen de modellenbouwers dan met lege handen? Ja en nee.

Ja, indien er een te grote precisie wordt verwacht. Het is bijvoorbeeld inherent onmogelijk om de stijging van de zeespiegel met de nauwkeurigheid van centimeters te voorspellen. Wie dat doet, moet nog maar eens kritisch naar zijn modellen kijken. Het probleem is echter ook dat het *publiek* vaak van wetenschappers verwacht dat zij met grote nauwkeurigheid uitspraken kunnen doen. Eb en vloed zijn toch ook met grote nauwkeurigheid te voorspellen?

Nee, indien met grote volharding een normale wetenschappelijke discussie kan worden gevoerd over de problemen die hierboven gesignaleerd zijn. De inherente beperkte uitkomstgeldigheid van modellen is een formidabele handicap en zal onderwerp van voortdurende aandacht moeten zijn. Beleidsmakers moeten daarmee leren om te gaan.

Een praktische invalshoek

De vraag is vervolgens of dynamische modellen in de klimaatwetenschap op dit ogenblik mogelijk zijn en vervolgens, als dat nu onvoldoende het geval is, in hoeverre er *proxies* mogelijk zijn die met acceptabele nauwkeurigheid uitspraken kunnen doen over vragen over het toekomstig klimaat. *Proxies* zijn meetgegevens die iets zeggen over andere variabelen die men niet kan meten. Zo wordt bijvoorbeeld aangenomen dat de breedte van oude jaarringen in bomen een redelijk betrouwbare indicatie vormt voor de temperatuur in het jaar waarin een bepaalde boomring werd gevormd. In de meteorologie worden dynamische modellen met redelijk succes toegepast. De hierboven genoemde problemen zijn in die wetenschap in voldoende mate opgelost. Het toepassen van dynamische modellen als zodanig lijkt dus mogelijk. Bij de klimaatwetenschappen is dat niet het geval. Daarom zal een toevlucht moeten worden genomen in 'beheersbare' deelmodellen waarin die problemen minder dominant zijn.

Dick Thoens² geeft een praktische opsomming van dergelijke, overigens samenhangende, deelmodellen, c.q. -processen (zie *box 1*). Naar de mening van de auteurs een bruikbare indeling. De indeling is tegelijkertijd een illustratie van de ingewikkeldheid van het klimaatprobleem.

1. De zonnestraling en de kosmische straling naar de aarde (land, water, atmosfeer) en de uitstraling van de aarde naar het heelal;
2. De wisselwerking tussen stralingen en de atmosfeer, inclusief wolken (absorptie en emissie, waaronder het broeikas-effect);
3. Andere processen in de atmosfeer, zoals allerlei soorten luchtstromingen, wolkenvorming, depressies en neerslag;
4. De processen in de oceanen, zoals horizontale en verticale zee­stromen, zowel aan de oppervlakte als in de diepte, vooral van belang vanwege het transport van CO₂ (kooldioxide) en andere belangrijke processen, zoals verdamping, vorming en afsmelting van ijs;
5. De processen die op het land plaatsvinden, zoals verdamping en afvoer van water, erosie, vorming en afsmelting van landijs en vulkanisme;
6. De wisselwerking tussen de atmosfeer en de oceanen, vooral in termen van warmte-, H₂O- (water en waterdamp) en CO₂-stromen;
7. De wisselwerking tussen de atmosfeer en het landoppervlak, vooral in termen van warmte- en H₂O-stromen;
8. De processen in de biosfeer, met name bij de groei van plantenmassa en de ontleding van dode plantenresten (vooral in termen van CO₂-stromen);
9. De wisselwerking tussen de biosfeer en de atmosfeer (vooral in termen van CO₂-stromen);
10. De wisselwerking tussen de oceanen en de zeebodem, zoals onderzees vulkanisme (opwarming van water) en het bezinken van schelpen en andere calciumcarbonaat-skeletten (vooral in termen van CO₂-stromen).

Box 1. Opsomming van deelmodellen, c.q.-processen.

Achter de globale aanduidingen van in de *box 1* genoemde variabelen die in een model een rol spelen, gaat natuurlijk een veelheid aan processen schuil waarvan de snelheden sterk variëren met de plaats op aarde, de lokale weersomstandigheden en de seizoenen. Wat wij 'het klimaat' noemen zijn de voortdurende uitkomsten van al die processen en wisselwerkingen en terugkoppelingen daartussen. Zo zijn veel processen van invloed op de temperatuur van de atmosfeer, maar ze zijn zelf ook weer temperatuurgevoelig. Vrijwel alle processen zijn relevant voor het klimaat. De meeste processen zijn

onvoldoende of onvoldoende nauwkeurig bekend. Ook indien de bekendheid voldoende is, dan is het vanwege de complexiteit nog noodzakelijk om modelmatige vereenvoudigingen te maken om ze hanteerbaar te houden. De vraag is steeds: tot hoeverre kunnen we de modellen vormgeven zodanig dat ze voldoende geldigheid zullen houden.

Hoe om te gaan met onvolkomenheden in de modellen?

In de praktijk worden daarom onvermijdelijk schattingen en/of veronderstellingen over functionele relaties tussen verschillende factoren gemaakt. Die schattingen en veronderstellingen worden problematischer naarmate er minder bekend is over de onderliggende processen. Gegeven het belang van de modellen, ligt het voor de hand dat dan kritiek niet van de lucht zal zijn. De belangrijkste kritiek richt zich bijvoorbeeld op de onderschatting van de invloed van de zon, het negeren van de invloed van oceaanstromingen, de onzekerheid over de invloed van aerosolen^D en de onbekendheid met het gedrag van wolken. Elk model zal daarom stuk kunnen lopen op onvoldoende kennis, de vraag zal steeds zijn of, en in hoeverre, de drie eerder genoemde *fundamentele* problemen in voldoende mate omzeild kunnen worden.

Om het realiteitsgehalte van modellen te kunnen toetsen, wordt gebruik gemaakt van 'hindcasting'. Dat is het spiegelbeeld van 'forecasting'. Men wijzigt de parameters van het model net zo lang totdat men een redelijke overeenkomst heeft gekregen met de ontwikkeling van de belangrijkste klimaatkenmerken in het verleden, in het bijzonder de temperatuur. Opvallend is dat dit bij vele modellen aardig lukt, ook al hebben zij geheel verschillende kenmerken. Deze methode lijkt voor de hand te liggen. Maar de methodologische valkuilen zijn niet gering, zo is onder meer de kwaliteit van de historische empirische gegevens niet altijd even duidelijk. Vooralsnog zullen we met deze beperkingen moeten leren omgaan. Simulatiemethoden zijn nog onvoldoende onderzocht.

Een vraagstuk van cruciaal belang

We hebben aangegeven dat in de klimaatwetent-

^D Een aerosol is een mengsel van stofdeeltjes of vloeistofdruppels in een gas.

schappen het toepassen van modellen verre van eenvoudig is en dat het van het grootste belang is om te zoeken naar betrouwbare benaderingen die richtinggevend antwoorden kunnen geven op vraagstukken van groot maatschappelijk belang.

Een cruciaal probleem is dat van de zogenoemde klimaatgevoeligheid (*climate sensitivity*). Deze is gedefinieerd als het temperatuureffect van een verdubbeling van de CO₂-concentratie in de atmosfeer – een soort elasticiteit. Als de huidige stijging van CO₂ in de atmosfeer doorgaat, zou zo'n niveau aan het eind van de eeuw kunnen worden bereikt.

Zoals reeds opgemerkt, stellen aanhangers van de menselijke broeikas hypothese – *Anthropogenic Global Warming*, oftewel AGW – dat een dergelijke ontwikkeling tot een temperatuurstijging van 1,4 à 5,8 graden Celsius zou kunnen leiden als gevolg van de absorptie en terugkaatsing naar de aarde van uitgaande (warme) infraroodstraling door CO₂. Deze stijging bestaat uit een primair opwarmingseffect van zo'n één graad Celsius. De rest zou bestaan uit een secundair effect – ofwel een positief meekoppelingseffect – als gevolg van de invloed van waterdamp: een belangrijk broeikasgas. AGW'ers redeneren dat hogere temperaturen tot meer verdamping leiden waardoor er meer waterdamp in de lucht komt, die het primaire opwarmingseffect versterken.

Het spreekt vanzelf dat de AGW-hypothese andere modellen *moet* generen dan modellen van wetenschappers die die hypothese niet hanteren. De laatste categorie wetenschappers komt – via verschillende methoden – tot de conclusie dat de klimaatgevoeligheid van temperatuurstijging waarschijnlijk aanzienlijk lager moet zijn. In de orde van grootte van 0,5 graad Celsius of minder. Hun veronderstellingen zijn ook verschillend: zij zijn van mening dat waterdamp een negatief terugkoppelingseffect heeft. Zij redeneren vanuit de klassieke meteorologie, in plaats vanuit de IPCC-hypothese dat CO₂ een broeikasgas is en dus wel *moet* opwarmen. Die klassieke meteorologie gaat ervan uit dat het land-/zeeoppervlak twee wijzen kent om de ingevangen zonnestraling kwijt te raken: infrarode straling direct naar de ruimte, en convectie (thermiek, wind, wolken en vooral tropische stortbuien) waarbij de warmte in de atmosfeer wordt gedeponerd. Zij achten het inmiddels bewezen dat klimaatverschillen in het verleden – kleine ijstijd, warme Middeleeuwen

en alle grote ijstijden – in het geheel niet met CO₂-variëaties, maar wel met magnetische zonneactiviteit in verband kunnen worden gebracht. Zij erkennen in het algemeen wel dat CO₂ enige invloed heeft, maar achten die onbeduidend en niet meetbaar in de statistische ruis van het temperatuursignaal. Indien zij gelijk hebben bestaat er geen opwarmingsprobleem. Uit de milieueconomische literatuur blijkt dat een kleine temperatuurstijging per saldo zeer gunstig zal zijn voor mens en natuur.

Het fundamentele verschil van opvatting over het teken van het koppelingseffect (positief dan wel negatief) is overigens thans onderwerp van discussie tussen vertegenwoordigers van beide 'scholen', waarbij in ons land ook het KNMI betrokken is. Dit is belangrijk: beide scholen lopen, vanuit hun eigen optiek, tegen vergelijkbare problemen aan. De hierboven genoemde wetenschappelijke discussie kan op dit deelgebied vruchten afwerpen.

Overeenstemming of niet?

Het blijft van groot belang dat men op basis van onbelemmerde uitwisseling van inhoudelijke argumenten en het samenbrengen van verspreide wetenschappelijke kennis tot consensus komt. Maar de ervaring leert dat zo'n proces, op het terrein van de klimatologie moeilijk van de grond komt. De verhoudingen zijn gepolariseerd. Volgens Kuhn³ staat de klimatologie daarin overigens niet alleen.

Aan klimaatsceptische kant is er de Oregon-petitie, waarvan de 31.000 ondertekenaars zich van AGW hebben gedistantieerd.⁴ Van AGW-zijde worden echter de kwalificaties van al die wetenschappers betwist en is er ook ernstige kritiek geleverd op de procedure die bij de opstelling van de petitie is gevolgd. Dat probleem speelt niet bij de lijst van meer dan duizend klimaatsceptische wetenschappers van 'Climate Depot', met uitgebreide informatie over de wetenschappelijke kwalificaties en affiliaties van de betrokkenen.⁵

Aan de andere kant is er de veel geciteerde bewering dat 97 procent van de wetenschappers het eens zouden zijn met AGW. Dat getal is afgeleid uit een peiling/steekproef onder 79 klimatologen.⁶ Uiteraard kan men op dergelijke steekproef wat afdingen. Significant blijft het feit dat een relatief belangrijk aantal onderzoekers deze hypothese aanhangen.

Het is overigens bedenkelijk dat beide scholen proberen hun gewicht aan te tonen door allerlei enquêtes. Zij tonen tevens aan dat de noodzakelijke wetenschappelijke discussie nog ver weg ligt. Zij geven verder aan welke fundamentele vragen van niet-wetenschappelijke aard nog moeten worden opgelost. Illustratief in dit verband is een andere interessante enquête van Duitse origine. Deze is georganiseerd door Hans M. Kepplinger en Senja Post. Onder de titel 'Die Klimaforscher sind sich längst nicht sicher' hebben zij de resultaten van hun studie samengevat op Welt Online.⁷

Aan de inleiding ontlenuen wij het volgende:

'Der Klimaschutz ist zu einem der wichtigsten Rechtfertigungsgründe von politischen Entscheidungen geworden. Als parteiübergreifende Letztbegründung von Macht- und Gestaltungsansprüchen hat er hierzulande die Funktion übernommen, die Nation und Religion in der Vergangenheit besaßen und in anderen Weltregionen noch besitzen. Der Klimaschutz legitimiert. Er legitimiert staatliche Eingriffe in die Energieversorgung, die Technologieförderung, den Wohnungsbau. Mit dem Klima kann man alles begründen – von Subventionen für Wind- und Solarenergie über Vorschriften für den Bau von Eigenheimen bis hin zur steuerlichen Behandlung von Dienstwagen.'

Kepplinger en Post hebben 133 Duitse klimaatonderzoekers geënquêteerd. De tweede vraag van de enquête had betrekking op de betrouwbaarheid van de modellen.⁸ Slechts 14 procent van de ondervraagden was van mening dat deze thans reeds voldoende betrouwbaar waren; 65 procent dacht dat zij in de toekomst voldoende betrouwbaar zouden worden; 14 procent achtte dat op principiële gronden onmogelijk; en 7 procent gaf geen duidelijk antwoord.

De algemene conclusie van Kepplinger en Post luidde als volgt:

'Anhand ihrer Urteile über die Qualität der Daten und Modelle der Klimaforschung, der Interpretation der Befunde zur Entwicklung des Klimas sowie zu den zukünftigen Gefahren kann man einen Index berechnen, der in der Klimaforschung zwei unterschiedliche Lager ausweist – überzeugte Warner und skeptische Beobachter. Im Unterschied zu ihrer Präsenz in

der Öffentlichkeit und zu ihrer Resonanz in der Politik sind beide Lager in der Klimaforschung gleich groß (37 beziehungsweise 36 Prozent der Klimaforscher). Zwischen ihnen steht eine etwas kleinere Gruppe (27 Prozent), die weniger klar umrissene Ansichten vertritt und hier außer Acht bleiben kann.'

Let well! Het gaat hier om professionele klimatologen die bij officiële wetenschappelijke instellingen werken. De politieke context van hun werk sijpelt overall door en is *derhalve* ernstige handicap voor een grondige discussie.

Wij zien in de geciteerde bronnen weinig hoop op een spoedige consensus. Dat betekent dat er veel energie verloren zal gaan in niet-productieve discussies. Gegeven het belang van de klimatologie, is dat betreurenswaardig. In het spoor van Kuhn troosten wij ons echter met de gedachte dat het toch uiteindelijk goed zal komen.

Ten slotte

Over klimaat wordt vaak beweerd: 'The science is settled – all scientists agree', of woorden van gelijke strekking.⁹ Uit het voorgaande blijkt dat dit niet waar is.

In tegenstelling tot wat vaak wordt gesuggereerd, bieden klimaatmodellen thans (nog?) geen betrouwbare basis voor voorspellingen over het toekomstig klimaat. Het IPCC erkent dit natuurlijk. Zij hanteert daarom liever de juiste term van 'projecties', een betere bewoording voor uitkomsten die omgeven zijn met allerlei onzekerheden. Het begrip voorspellingen in dit verband is, gezien de hierboven genoemde inherente onzekerheden, ten enenmale onjuist. Bij de communicatie naar de buitenwacht gaat dit subtiele onderscheid echter vaak verloren, waardoor de politiek, de media en het publiek op het verkeerde been worden gezet. Zoals betoogd, zullen politici moeten leren omgaan met uitkomsten die een grote mate van onzekerheid kennen.

Nu de opwinding over de vermeende opwarming van de aarde wat aan het wegebben is en gerenommeerde astrofysici, waaronder onze 'eigen' Kees de Jager, een nieuwe kleine ijstijd (in vaktaal: Maunder Minimum) verwachten, is er weer tijd en gelegenheid voor een herbezinning op de richting en gren-

zen van de klimaatwetenschap en in het bijzonder de grenzen aan de betrouwbaarheid van klimaatmodellen, van welke snit dan ook. Zullen ze ooit betrouwbaar genoeg worden om voorspellingen te kunnen opleveren? Of zullen ze, net als economische modellen, daartoe nooit in staat blijken te zijn?

De (ijs)tijd zal het leren.

Drs. H.H.J. Labohm is econoom en voormalig Plv. Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de OESO. Thans is hij publicist, gespecialiseerd in klimaatvraagstukken. Hij is redactielid van Liberaal Reveil.

Prof.dr.ir. T. de Vries is wiskundige. Thans is hij hoogleraar Toekomststudies Gezondheidszorg aan de Universiteit van Twente. Zijn tweede bezigheid daar is het toepassen van geavanceerde mathematische modellen ten behoeve van maatschappelijke vraagstukken. Hij is voormalig voorzitter van de VVD-Commissie Wetenschap en Technologie, curator van de prof.mr. B.M. Teldersstichting en redactielid van Liberaal Reveil.

Noten

- 1) KNMI, *Verslag van 'International meteorological satellite workshop'*, 1961.
- 2) Prof.dr.ir. D. Thoenes, 'Over de onvoorspelbaarheid van het klimaat', in: *Geografie*, februari 2007.
- 3) T.S. Kuhn, *The structure of scientific revolutions*, UoC, 1996.
- 4) Petition Project, <http://www.oism.org/pproject/>.
- 5) Climate Depot Special Report, *More than 1000 international scientists dissent over man-made global warming claims*, http://hw.libsyn.com/p/b/f/6/bf663fd2376ffeca/2010_Senate_Minority_Report.pdf?sid=68b5e7d9e3a454a4675c254d6348a1c3&l_sid=27695&l_eid=&l_mid=2336201/.
- 6) D. Ambler, *Climate 'consensus' opiate. The 97% solution*, http://scienceandpublicpolicy.org/originals/climate_qconsensusq_opiate_the_97_solution.html/.
- 7) H.M. Kepplinger & S. Post, 'Die Klimaforscher sind sich längst nicht sicher', *Weltonline*, 25 september 2007, http://www.welt.de/welt_print/article1210902/Die_Klimaforscher_sind_sich_laengst_nicht_sicher.html/.
- 8) http://www.kepplinger.de/files/Die_Klimaforscher_sind_sich_laengst_nicht_sicher_0.pdf/.
- 9) Zie bijvoorbeeld: http://en.wikipedia.org/wiki/User:Sbandrews/the_science_is_settled/.

LIBERAAL ENERGIEBELEID IS GEBAAT BIJ VISIE EN PRO-ACTIEVE HOUDING



EEN INTERVIEW MET GIJS DRÖGE EN GERD-JAN OTTEN

– Fleur de Beaufort –

Liberalen worden van oudsher niet geassocieerd met duurzaamheid, een terrein dat traditioneel door linkse politici wordt geclaimd. Zij kunnen dit eenvoudig doen omdat liberalen het terrein als electoraal oninteressant braak laten liggen. Onterecht menen Gijs Dröge en Gerd-Jan Otten,^A beide actief in het netwerk Liberaal Groen, dat zich bezighoudt met onder meer energie en klimaat. In het hiernavolgende interview reflecteren Dröge en Otten op de stappen die op korte en op lange termijn noodzakelijk zijn om op liberale wijze vorm te geven aan een energiebeleid voor de toekomst.

Een goede energievoorziening is cruciaal voor economie en samenleving. Het toenemende verbruik in combinatie met schaarste van fossiele brandstoffen plaats ook Nederland voor grote uitdagingen. Overal in Europa wordt ingezet op energietransitie. Nederland heeft zich daarbij gecommitteerd aan de Europese doelstellingen, wat er kort op neerkomt dat in 2020 ten opzichte van 1990 een CO₂-reductie van twintig procent, alsmede een energiebesparing van twintig procent gerealiseerd moet zijn. Bovendien dient veertien procent van het totale energieverbruik te bestaan uit hernieuwbare energie. Daar waar Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op de goede weg zijn deze doelstellingen te overtreffen, bevindt Nederland zich met Polen in de absolute Europese achterhoede. Het aandeel hernieuwbare energie haalt op dit moment nog geen vier procent. Het is vijf voor twaalf voor Nederland, visie en actie is gewenst.

In 2008 ontstond – mede tegen deze achtergrond – de denktank Liberaal Groen. Hierin hebben zich zo'n 350 mensen, hoofdzakelijk, doch niet uitsluitend VVD'ers, verzameld die met elkaar de noodzaak van een groene liberale politiek zien. Daarbij concentreert Liberaal Groen zich op drie terreinen: energie en klimaat; ruimte en water; en landbouw, economie en innovatie. Liberaal Groen organiseert

bijeenkomsten, zoekt de discussie op met andere politieke partijen, bijvoorbeeld door participatie in het partijoverstijgende duurzaamheidsoverleg en probeert de actieve politiek te beïnvloeden. Concreet binnen de VVD door mee te denken met en te reageren op verkiezingsprogramma's, interne notities en het regeerakkoord. Overkoepelend zoekt Liberaal Groen ook de discussie met andere partijen, waarbij buiten de Kamer zonder politieke druk alvast gezocht wordt naar overeenkomsten. Juist voor thema's als milieu en duurzaamheid is het een razend interessante tijd, daar het minderheidskabinet voor besluitvorming steeds naar wisselende meerderheden in de Kamer moet zoeken. Op de achtergrond probeert Liberaal Groen daarbij te helpen.

Liberaal groene politiek

Als vertegenwoordigers van Liberaal Groen zijn Gijs Dröge en Gerd-Jan Otten van mening dat juist liberalen zich met de grote vraagstukken rondom energie en duurzaamheid zouden moeten bezighouden. Zij ervaren het dan ook als een gemis dat binnen de VVD dergelijke thema's steevast het onderspit delven. In verkiezingstijd omdat het electoraal onvoldoende interessant is, buiten verkiezingstijd omdat de *sense of urgency* wordt gemist. Juist nu de VVD de grootste partij is mag van haar worden verwacht dat zij met een visie komt op wat de grootste uitdagingen voor de toekomst zullen zijn.

Het overkoepelende vraagstuk is daarbij veel groter van aard dan alleen het energievraagstuk. De groeiende wereldbevolking en toenemende welvaart

A Gijs Dröge en Gerd-Jan Otten zijn beiden zelfstandig ondernemer en actief lid van de VVD. Naast Liberaal Groen maken beiden deel uit van een partijcommissie. Zie voor meer informatie over Liberaal Groen: <http://liberaalgroen.wordpress.com/>.

leggen een steeds grotere druk op onze grondstofvoorraad, voedsel- en (drink)watervoorziening. Dit vergt een weldoordachte visie op de lange termijn, waarbij niet op voorhand oplossingen mogen worden uitgesloten. Naast het feit dat er te weinig gevoel van urgentie is bij de politiek en veel burgers speelt hier ook het probleem van de kortetermijnvisie die in de politiek nogal eens overheerst. Een regeerperiode duurt vier jaar, daarin moet gescoord worden. Direct gevolg is dat lastige beslissingen die pas over decennia resultaat opleveren veelal niet worden genomen. De huidige politici zouden in deze een voorbeeld kunnen nemen aan de Deltawerken. De bouw duurde vele malen langer dan een regeerperiode en toch kozen politici met visie voor het Deltaplan.

Liberaal Groen benadrukt ook de meerwaarde die juist liberalen in de discussie over energietransitie kunnen hebben. Enerzijds erkennen ook liberalen een verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties, aldus Dröge en Otten. Deze verantwoordelijkheid impliceert dat de huidige generatie prudent omgaat met grondstoffen en toekomstige mogelijkheden. Daarin past het streven naar schone en hernieuwbare bronnen voor energie en grondstof. Daarnaast biedt juist de liberale ideologie ruimte voor private initiatieven op energiegebied in plaats van overheidssturing en jarenlange subsidiëringen. Een faire markt, keuzevrijheid, ondernemerschap en innovatie, de vervuiler betaalt, het zijn allemaal aspecten van een liberale energiepolitiek waar Liberaal Groen zich sterk voor maakt.

Meer marktwerking

Er zijn drie soorten energiegebruik te onderscheiden: warmte voor industrie en gebouwen (ruim veertig procent); mobiliteit (twintig procent); grondstoffen (twintig procent) en elektriciteit (twintig procent). Als we praten over energievoorziening en soorten bronnen, dan gaat het nagenoeg altijd om elektriciteit, terwijl dat maar een beperkt deel van ons verbruik betreft. De fossiele brandstoffen worden ofwel op de internationale markt verkregen daar waar het aardolie betreft, ofwel komen uit onze eigen gasbel. In deze markten is de vrije marktwerking aan het verdwijnen doordat steeds vaker staatsgedomineerde maatschappijen aan het roer staan. Onze gasbel heeft ons een onafhankelijkheid gegeven, iets waar we zuinig op moeten zijn. Indien we op de huidige voet doorgaan worden we in 2050 netto-importeur

van gas. Juist onze gasbel is een goed voorbeeld van een kwestie waarin een langetermijnvisie van belang is. Doch politici geven liever zelf de aardgasbaten uit, in plaats van dat zij deze kans bewaren voor toekomstige kabinetten of het in hernieuwbare energie-opwekking investeren.

Voor aardolie en gas zijn we in toenemende mate afhankelijk van andere landen, daar overal de tendens waarneembaar is van overheden die zich met hun fossiele reserves gaan bemoeien. Nederland onderhandelt dus met bijvoorbeeld Rusland en niet met Shell.

Voor elektriciteit zouden er eigenlijk nog keuzes moeten zijn en kan er sprake zijn van marktwerking. Het vorige kabinet heeft met de keuze voor de bouw van vijf nieuwe kolencentrales in feite de markt voor de komende decennia vastgezet. Het huidige kabinet voegt daar nog een kerncentrale aan toe. Dröge en Otten zijn het erover eens dat dergelijke keuzes beter door de markt gemaakt kunnen worden. Met de keuze voor de bouw van nieuwe kolen- en kerncentrales zijn veel investeringen gemoeid die economisch moeten renderen. Als gevolg daarvan krijgt de elektriciteit van deze centrales garanties op rendement en voorrang op het net, waardoor hernieuwbare energie geen ruimte krijgt.

Bijkomende factor is dat de elektriciteitsmarkt vooral centraal wordt georganiseerd, waardoor de grote centrales een constante *baseload* aan energie leveren. Echter hoe groter de *baseload*, des te kleiner de ruimte voor flexibele bronnen als wind en zon die geen constante capaciteit kennen. Nieuwe grote centrales doden iedere *incentive* om de zoektocht naar andere bronnen te starten, zij worden als het ware uit de markt gedrukt. Indien de flexibele bronnen, die nu nog onvoldoende in elektriciteit kunnen voorzien, geen reële kans krijgen een plaats op de markt te veroveren, zullen zij zich nooit kunnen ontwikkelen. We wedden nu op één paard en dat is nooit verstandig.

Er zijn voldoende initiatieven van bijvoorbeeld bedrijven die op kleine schaal met één windmolen willen beginnen voor hun eigen energievoorziening of met biogassen. Deze initiatieven verliezen het echter van de grote centrales. Het is dus de overheid die keuzes maakt en niet de klant.

Particulier initiatief

Op individueel niveau zijn er wel succesvolle initiatieven waarbij de overheid niet in de weg zit.

Overigens gaat het daarbij zowel om elektriciteit als om warmte. Het plaatsen van zonnepanelen of de keuze voor Warmte Koude Opslag (WKO) of micro-warmtekrachtkoppeling (M-WKK) betaalt zich op individueel niveau vaak al binnen enkele jaren terug. Hier biedt de overheid ruimte voor de invulling van een decentrale energievoorziening. Echter op collectief niveau, zodra een straat of een school meer energie produceert dan ze zelf nodig hebben, is het niet meer interessant. Energie wordt belast en wel zodanig dat consumenten relatief veel meer betalen dan de grootverbruikers. Schaalvoordelen en particulier initiatief worden zo onvoldoende benut en gestimuleerd.

Een belangrijk aspect van de doelstellingen voor 2020 is energiebesparing. Problematisch is hierbij het stijgende percentage vaste lasten waardoor energiebesparing minder effectief wordt. Voor waterverbruik is dit inclusief vervuilingrechten voor particulieren bijvoorbeeld rond de tachtig procent. Maar ook het bezit van een zonnepaneel wordt als het ware 'afgestraft' doordat de huiseigenaar bij de eerstvolgende OZB-aanslag van de gemeente met een gestegen waarde van zijn huis te maken krijgt vanwege het zonnepaneel. Fiscaal worden hiermee tegengestelde impulsen gegeven. Energietransitie is voor een belangrijk deel afhankelijk van belastingtransitie.

Dröge en Otten verwachten dat onvermijdelijk stijgende prijzen de *sense of urgency* in het energievraagstuk bij zowel burger als overheid uiteindelijk zullen aanwakkeren. Indien het eindelijk zo ver is, kan er vooral in de bestaande bebouwde omgeving veel winst worden behaald. Daar waar nieuwe gebouwen vrijwel zonder uitzondering energieneutraal zijn gebouwd, gaat er in de bestaande gebouwen een grote hoeveelheid warmte verloren. Daarbij zullen huiseigenaren zelf sneller geneigd zijn de benodigde maatregelen te nemen omdat de besparingen hen direct ten goede komen. Anders ligt dit bij de huurmarkt. Corporaties zijn minder snel geneigd tot forse investeringen op het gebied van isolatie, daar de uiteindelijke besparing grotendeels ten goede komt aan de huurder en in beperkte mate aan de corporatie. Voor dat vraagstuk zijn goede oplossingen te vinden, zoals lokale energieopwekking en -levering door de corporatie zelf.

Innovatie

Een effectief stimuleringsbeleid voor innovatie en bedrijvigheid is van groot belang voor de toekomstige energietransitie. Jammerlijk is echter dat innovatie nogal eens als een soort magische oplossing wordt gezien, terwijl innovatie zonder proefneming en uitvoering niets teweeg brengt. Zaken worden vooruitgeschoven met een beroep op het feit dat er druk geïnnoveerd wordt. Daarnaast wordt innovatie nogal eens geassocieerd met 'kleinschalig', 'technisch' en 'de tekentafel'. Innovatie gebeurt in Delft, niet in de echte wereld. Dit is een volledig verkeerde gedachte, daar aan een belangrijk onderdeel van innovatie voorbij wordt gegaan: implementatie.

Overheidssteun aan innovatie vraagt om duidelijke kaders, heldere doelstellingen en een tijdelijk karakter. Er moet een verschuiving komen van fundamenteel onderzoek naar demonstratieprojecten, proeffabrieken en implementatie, waardoor de waarde voor de markt zichtbaar wordt. Dröge en Otten zien niets in specifieke investeringssubsidies voor duurzame of fossiele brandstoffen, daar deze marktverstrend werken. Op termijn dient de energievoorziening zelfstandig te draaien zonder overheidssteun.

Subsidies en overheidsinvesteringen dienen altijd tijdelijk te zijn. Bovendien kunnen subsidies in de transitiefase budgetneutraal worden uitgevoerd door de huidige onevenredige ondersteuning van fossiele brandstoffen af te bouwen en over te hevelen naar duurzame vormen van energie, alsmede energiebesparingen.

Nederland staat aan de vooravond van belangrijke keuzes op het gebied van energietransitie. Keuzes die op de kortere termijn – tot 2020 – eigenlijk reeds lang gemaakt hadden moeten worden om de doelstellingen waar de overheid zich aan heeft gecommitteerd enigszins te benaderen. Keuzes en uitdagingen voor de lange termijn die visie en leiderschap vergen. Liberaal Groen schetst alvast de contouren en levert liberale ideeën, nu is de politiek aan zet om lef te tonen.

Drs. F.D. de Beaufort is wetenschappelijk medewerker bij de prof.mr. B.M. Teldersstichting. Tevens is zij redactielid van Liberaal Reveil.

HET POLITIEKE SYSTEEM OP ZIJN RETOUR?



EEN INTERVIEW MET MAURICE DE HOND

– door Camilia Bruil en Patrick van Schie –

Hoe zal de Nederlandse politiek zich in de (nabije) toekomst ontwikkelen? Camilia Bruil en Patrick van Schie interviewden Maurice de Hond^A, een van de bekendste politieke peilers in Nederland, over deze kwestie. Hij voorziet dat grote veranderingen in het politieke systeem noodzakelijk zijn, waarbij de kiezer een grotere, invloedrijkere stem krijgt en daarmee meer verantwoordelijkheid draagt voor de politieke besluitvorming.

We willen het graag hebben over politieke toekomstverkenningen. Allereerst willen we het over peilingen als zodanig hebben. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen op dit vlak?

‘Er is een heel groot veranderingspatroon te zien in de wijze waarop peilingen worden verzameld en dit heeft gigantische impacten. Toen ik er in de jaren zeventig mee begon – of bij betrokken werd – toen werd huis aan huis geënquêteerd. Het duurde gemiddeld vier weken voordat je de uitslagen had, dus het had geen zin iets over actuele onderwerpen te vragen. Vier weken later was het immers geen actueel onderwerp meer. Dus de enige peilingen die toen werden uitgevoerd waren peilingen waarin de politieke voorkeur werd gevolgd. TNS NIPO deed dit sinds eind jaren vijftig, begin jaren zestig al wekelijks.

In de jaren tachtig begon de telefonische enquêtering. Hierdoor konden data veel sneller verkregen worden. Er was echter nog steeds een enquêteur nodig om de vragen te stellen, wat betekende dat elke vraag geld kostte. Sinds het begin van deze eeuw worden enquêtes via het internet afgenomen. Dit gaat net zo snel – of misschien zelfs wel sneller – dan telefonische enquêtering en een ander voordeel is dat er geen variabele kosten meer zijn. Dit zijn eigenlijk vaste kosten geworden. Hierdoor kan ik dus een onbeperkt aantal vragen stellen zonder dat daar een kostenfactor bij zit.

Dus als je naar de laatste veertig jaar kijkt, dan hebben we de laatste tien jaar een instrument tot

onze beschikking waarbij de kosten per vraag naar nul gereduceerd zijn. En het tempo waarin de gegevens beschikbaar zijn begint ook het nulpunt te naderen. De impact daarvan is natuurlijk kolossaal. Als ik nu iets wil weten kan ik dat peilen zonder dat het mij additionele kosten oplevert.’

Hoe snel kunnen de gegevens dan geanalyseerd worden?

‘Nou ja, analyse. Vaak is het niet meer dan standaard tabellen naar politieke voorkeur invullen. Dus als ik me echt kwaad zou maken en ik nu een vragenlijst zou maken van stel vijf vragen, dan is dat binnen een kwartier in het veld. Aan het einde van de dag kan ik op basis van 1500 respondenten een uitdraai maken naar politieke voorkeur. Dan kan je er nog een tekst bij schrijven, maar de tabellen zijn bijna *real time* beschikbaar.

De komst van internet betekent ook dat er veel meer peilingen – bronnen – beschikbaar zijn en veel actueler. Daarnaast wordt de kwaliteit beter. Interessant is bijvoorbeeld ook dat ik altijd – ongeacht welk onderwerp centraal staat – in mijn peilingen vraag wat mensen zouden stemmen als er vandaag verkiezingen zouden zijn. Mensen krijgen dan te zien wat ze de vorige keer geantwoord hebben en kunnen dit antwoord dan laten staan of wijzigen als hun politieke voorkeur veranderd is. En ik ondervraag elke week zo’n 4000 tot 6000 mensen en kan dus in deze groep mensen de feitelijke verschuivingen in politieke voorkeur zien. Als ik dit vergelijk met andere peilingen en peilingen uit het verleden, dan zie ik dat veel verschuivingen niet worden veroorzaakt door een verschuivend electoraat, maar door de onzuiverheid van het meetinstrument. Als ik bijvoorbeeld kijk naar deze groep van 6000

A Drs. M. de Hond studeerde Sociale Geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is sinds 1976 actief in verkiezingsonderzoek en in 2002 is hij vanuit zijn View/Ture bv het internetpanel van Peil.nl gestart.

mensen dan zie ik dat één à twee procent verschuift naar een andere politieke partij, maar dat deze verschuivingen elkaar min of meer in evenwicht houden – sommigen verschuiven van VVD naar CDA en andersom. Hierdoor zie ik feitelijk minder dan één procent wijzigingen. Vervolgens wordt de wekelijkse politieke barometer uitgegeven en deze laten veel grotere verschuivingen zien, waarbij de VVD bijvoorbeeld drie zetels – ruim twee procent – is gegroeid. Dit kan volgens mij verklaard worden door het feit dat er elke week, twee weken 1000 nieuwe mensen worden ondervraagd. En dit brengt altijd een soort onnauwkeurigheid met zich mee.

Hieraan zie je dus dat kiezers veel stabielier zijn dan vaak wordt gedacht. Ze veranderen niet *overnight* massaal van partij. En als ze snel wijzigen dan wordt dat veroorzaakt door een ingrijpende gebeurtenis, zoals de val van het kabinet of als Bos wordt vervangen door Cohen. Dus kiezers zijn niet zo fluïde als vaak wordt gedacht. En als ze wijzigen dan wijzigen ze ook altijd binnen “groeperingen” van onder meer VVD naar CDA. Er zijn bijvoorbeeld niet zoveel overgangen van VVD naar PvdA.’

Er wordt veelal gezegd dat de drie volkspartijen – VVD, CDA en PvdA – in een crisis verkeren. Wat kan over de toekomst van deze partijen gezegd worden?

‘De VVD heeft eigenlijk nog de minste problemen door een combinatie van redenen, maar wat mij het meest is opgevallen aan de Provinciale Statenverkiezingen is het naderende einde van CDA en PvdA. Het sluit niet meer aan. De PvdA is net zoals het CDA meer een soort klassieke regentenpartij. Een bestuurder, die tegelijkertijd de bestaande belangen vertegenwoordigt. Daarom vind ik bijvoorbeeld de SP een veel natuurlijke bondgenoot voor de VVD dan de PvdA.’

Hoe valt te verklaren dat de VVD het minder slecht doet dan CDA en PvdA? Is dat iets structureels of incidenteel dankzij bepaalde omstandigheden?

‘Ik weet niet of het iets structureels is. Dat is mede afhankelijk van hoe het ingevuld wordt en wie bijvoorbeeld de partijleider is. Het voordeel van de VVD is wel dat de lijn is dat de overheid zich minder met de mensen moet bemoeien. Dat is een gevoel van hoe minder jij je met mij bemoeit hoe beter mijn leven is. De overheid zou de burger ook veel meer “waar” moeten leveren. De trend waarbij de burger steeds meer heft in eigen hand neemt,

zal zich steeds meer gaan vertalen naar politieke bewegingen. En eigenlijk is ook de VVD te slap in terugtrekking van de overheid, omdat het toch ook een bestuurderspartij is. En bestuurders vinden toch vaak dat zij zelf de verantwoordelijkheid hebben en dat wanneer er iets misgaat er nieuw toezicht moet komen of nieuwe regels. De VVD heeft die neiging toch ook. Helemaal nu ze in de regering zit.

Politieke partijen luisteren daarnaast niet echt naar hun achterban. Het lijkt helemaal geen rol te spelen wat de kiezer van een bepaald onderwerp vindt, terwijl dat tegenwoordig zo gemakkelijk te peilen is. Dat betekent niet dat je klakkeloos de mening van de kiezer moet volgen, maar het moet wel een rol spelen in de discussie en als jouw achterban het niet met je eens is, moet je er energie in steken om jouw aanhangers mee te nemen in jouw overtuiging. Zodra een politicus zegt “ik heb mijn eigen verantwoordelijkheid” dan is de hele discussie al over en is het eigenlijk een teken van zwakte.’

Peilingen zijn, zoals peilers zelf ook aangeven, een momentopname. Kan er toch op basis van de peilingen in grote lijnen iets over de toekomst gezegd worden?

‘Ja natuurlijk, maar ook de lijn van het verleden kan iets zeggen over de toekomst. Ik heb bijvoorbeeld meegewerkt aan het basisonderzoek dat is gedaan voor het CDA-rapport *Verder na de klap. Evaluatie en perspectief*. De vraag was, wat is nu het electoraat van het CDA? Dat is voor het overgrote deel toch confessioneel, en dan voornamelijk stevig confessioneel. Als je dan in ogenschouw neemt dat het aantal mensen in Nederland dat zich rekent tot een religie jaarlijks met ongeveer één procent afneemt, dan zie je dat het potentieel voor het CDA steeds verder daalt. In de praktijk is deze dalende trend ook waar te nemen. Er zijn soms wel specifieke personen of specifieke omstandigheden waardoor het soms aantrekt – Lubbers en Balkenende –, maar als je naar de drie grote steden kijkt dan zie je wat daar is gebeurd. Gemiddeld scoort het CDA daar minder dan vijf procent. Dat heeft te maken met het aantal confessionele christenen dat in die steden zo laag is. Dus als het CDA geen grote verandering doormaakt dan is het uiteindelijk een uitdovend proces. Als Eurlings over drie jaar toch aantreedt dan kan dit een eenmalige zetelstijging van drie procent betekenen, maar de hoofdlijn op de lange termijn is een dalende trend.

Daarnaast zie je ook een steeds grotere fragmentatie van het electoraat. Dat is een trend die reeds

lange tijd aan de gang is en voor politiek Den Haag voor steeds grotere problemen zal zorgen. Als je veertig jaar geleden één ding van iemand wist, dan wist je alles. Wist je bijvoorbeeld dat iemand katholiek was, dan was de kans groot dat hij lid was van de KRO, *de Volkskrant* of *De Tijd* las en KVP stemde. Nu is de opvatting van mensen heel erg afhankelijk van het onderwerp, waardoor een kiezer bij het ene onderwerp meer aansluit bij partij X en bij het andere onderwerp meer bij partij Y. Daardoor zie je ook steeds meer partijen opkomen die mensen op één onderdeel kunnen ketenen, zoals de Partij voor de Dieren en de 50plus-partij. Die fragmentatie zal steeds verder doorgaan. De PvdA is bijvoorbeeld ook in twee delen uiteen gevallen. De SP is de oude PvdA en de huidige PvdA is een klein deel van de oude partij en een deel iets anders. Dit is eigenlijk ook met de VVD gebeurd. Als je naar de klassieke VVD kijkt dan is de PVV een deel van de oude VVD en een deel iets anders. Het is eigenlijk ook de perfecte strategie van de VVD geweest om Wilders er toen uit te gooien, want dat is waarschijnlijk de basis geweest dat Rutte uiteindelijk premier is geworden – als je het cynisch bekijkt uiteraard. De VVD had toch nooit op eigen houtje – 31 plus 24 – 55 zetels gehaald! Naar de toekomst toe is die fragmentatie echter een steeds groter risico.’

Is de verwachting dat er steeds meer politieke partijen op zullen komen?

‘Ja, maar ik denk dat ons hele politieke stelsel – niet alleen in Nederland trouwens maar in de hele westerse democratie – zijn eindfase heeft bereikt. Het systeem dat we ergens aan het eind van de achttiende eeuw, begin negentiende eeuw hebben ontwikkeld, werkte heel lang goed voor die tijd en de toenmalige samenleving, die heel erg in zuilen was opgedeeld. Mensen hadden over het algemeen een vrijmatige opleiding en waren over het algemeen slecht geïnformeerd, en weinig sociaal en economisch mobiel. Dat is tegenwoordig heel anders waardoor ons hele politieke stelsel achterhaald is. Dit systeem zal onderuit gaan en niet omdat het basisprincipe niet deugt, maar omdat we het basisprincipe hebben vertaald in een soort systeem dat inmiddels archaïsch is geworden. We leven in een tijdperk waarin snel en slagvaardig kunnen handelen steeds belangrijker wordt. Ook gezien de technologische ontwikkelingen. Het huidige politieke systeem is inflexibel en door de steeds groter wordende fragmentatie zal de

kans dat we de volgende keer een regering kunnen vormen van een bepaalde slagvaardigheid alleen maar kleiner worden. En dan hebben we ook nog een soort constructie met 27 Europese landen waarin alles nog lastiger is en de democratische legitimiteit helemaal niets voorstelt. Kortom, we hebben ons politiek gezien in een steeds minder flexibel systeem geplaatst in een wereld die steeds slagvaardiger moet handelen, met een bevolking die steeds mondig en beter geïnformeerd is. De systemen worden in geen enkel westers land veranderd of aangepast. In België is er al een jaar geen regering, dat kan zo niet doorgaan. En denk je eens in dat de PvdA bij de laatste verkiezingen twee zetels meer en de PVV twee zetels minder had behaald. Probeer dan maar een slagvaardig kabinet te vormen. Het evenwicht wordt steeds meer wankel. We zijn uit het lood het geslagen en raken steeds verder uit het lood.’

U spreekt hier over het politieke systeem. Bedoelt u hiermee het hele politieke systeem en stelt u bijvoorbeeld dat we niet langer met volksvertegenwoordiging zouden moeten werken?

‘Nee, we moeten zeker met volksvertegenwoordigers werken. Wij geven nu echter – en dat gebeurt in alle westerse landen – bijna een ongeclausuleerd mandaat. Wij stemmen en vervolgens gaat het systeem – om het even extreem te stellen – vier jaar lang aan de gang zonder echt iets gelegen te laten aan de kiezer. Binnen partijen is er wel invloed, maar deze groep is zeer klein en deze invloed bestaat meer op papier dan in de werkelijkheid. Neem bijvoorbeeld GroenLinks en de nieuwe missie in Afghanistan. Het overgrote deel van de GroenLinks-kiezer was tegen de missie, maar de leider van de partij roept “ik heb mijn eigen verantwoordelijkheid” en impliciet zegt ze “als het je niet bevalt stem je me bij de volgende verkiezingen in 2015 maar weg”. En dat wordt dan leiderschap genoemd. In mijn ogen is leiderschap echter dat je je achterban overtuigt. Sap had beter kunnen zeggen dat ze haar best zou doen het congres van GroenLinks te overtuigen en als dat niet zou lukken dat ze dan alsnog tegen zou stemmen, omdat ze haar kiezers vertegenwoordigt. Maar het huidige systeem laat dit handelen van Sap toe. Hetzelfde geldt voor de Eerste Kamerverkiezingen. De gedelegeerden van de Provinciale Staten mogen stemmen wat ze willen en de stemming is nog geheim ook. Dit vinden wij anno 2011 kennelijk normaal. Het enige wat nu veranderd gaat worden is dat het aantal Kamerleden

met een derde gaat dalen (alhoewel het mij niets zou verbazen als dat onderweg toch zal sneuvelen) en wellicht in 2015 door de Statenleden ook met een blauw of zwarte pen gestemd mag worden.'

Maar wat is het alternatief?

'Dan moeten we eerst het probleem van het huidige systeem nader bekijken. Het is vaak de leiding die er een puinhoop van maakt, die maken de fouten – kijk bijvoorbeeld naar InHolland – en wie moeten vervolgens de rekening betalen? De studenten, omdat hun diploma niets meer waard is. In Nederland zijn wij niet goed in organiseren. We doen vaak alsof we het goed geregeld hebben, maar in werkelijkheid is het vaak slecht geregeld. Er wordt een soort papieren werkelijkheid gecreëerd. Ik vind Nederland daarin echt een façadeland.

Het is ook niet zo dat de mensen geen vertrouwen hebben in de politiek, maar de politiek heeft geen vertrouwen in de kiezer. Het politieke systeem probeert op allerlei manieren de kiezer buiten de deur te houden. Neem bijvoorbeeld de Eerste Kamerverkiezingen. Het is toch bijna een grof schandaal dat wij een systeem hebben waarbij de Provinciale Statenleden de Eerste Kamer kiezen en waarbij deze Statenleden totaal iets anders mogen stemmen onder het mom van "mijn verantwoordelijkheid"? En nog in het geheim ook. Het is toch bevreemdend dat dat systeem tussen 1848 en 2011 nooit veranderd is.'

Zou het vaker inzetten van referenda de oplossing zijn?

'Nee, het gaat er niet om dat men voortdurend kan stemmen en corrigeren. Het gaat erom dat mensen een mogelijkheid hebben om in te grijpen en daardoor verantwoordelijkheid dragen ook al maken ze geen gebruik van deze optie. Niet dat mensen kunnen zeggen "ik heb op partij X gestemd, maar nu komt er een andere regering dan ik wilde en nu worden er andere maatregelen genomen dan ik voor ogen had en ik heb geen enkele mogelijkheid om er wat van te vinden." Hiervoor moet het systeem structureel veranderd worden. De Kamer en de premier moeten tegelijkertijd, maar afzonderlijk van elkaar worden gekozen. De premier kan vervolgens zijn eigen kabinet vormen zonder dat dit door de Kamer geagendeerd hoeft te worden. De premier kan zelf bepalen of dit kabinet aansluit op de samenstelling van de Kamer – vergelijkbaar met de politieke situatie in de Verenigde Staten. Dus bin-

nen een maand kan de nieuwe regering opereren. Daarnaast is de Eerste Kamer afgeschaffd. Er zijn dus twee instellingen met een mandaat: de premier om te regeren en de Kamer om te controleren.

Er kunnen vervolgens twee probleemgevallen ontstaan. De regering stelt iets voor en vervolgens wijst de Kamer het af. In het huidige systeem zou dit een impasse betekenen. Nu kan de regering echter zeggen "wij denken dat de kiezer voor ons voorstel is en dus houden we een referendum over dit specifieke onderwerp." Dit betekent niet dat er vaak referenda zullen worden gehouden, omdat a) de regering het onderwerp in kwestie niet belangrijk genoeg vindt of b) de Kamer weet dat een meerderheid van de bevolking voor is en dat het geen zin heeft om tegen te werken. Als ik het als Kamer alsnog een verkeerd voorstel vindt, ga ik mijn achterban hiervan proberen te overtuigen. Hierdoor wordt de kiezer veel meer geïntegreerd in het proces zonder dat dit automatisch betekent dat er telkens referenda moeten worden gehouden. Dit maakt dat de regering slagvaardiger is, het systeem representatiever en dat de politici meer genoodzaakt zijn om daadwerkelijk naar de kiezer te kijken en luisteren.

Het tweede element is het correctieve referendum. Het kan zijn dat de regering iets voorstelt en dat de Kamer hiermee instemt, terwijl de bevolking toch tegen is. Dit kan als volgt worden aangepakt. De Kamer heeft een voorstel geaccepteerd en dan ligt het voorstel een maand open. In die maand moeten minstens een miljoen mensen met bijvoorbeeld hun DigiD aangeven dat ze een correctief referendum willen. Als dat niet lukt, is het voorstel aangenomen. Er gaat dan slechts een maand overheen in plaats van acht tot tien maanden zoals nu door tussenkomst van de Eerste Kamer. Mochten er wel een miljoen stemmers zijn dan komt het correctief referendum en moet de helft van de stemmers die bij de laatste Kamerverkiezingen in Nederland zijn opgekomen binnen twee maanden aangeven eveneens tegen het voorstel te zijn. Mensen die voor zijn hoeven niet te stemmen. Hierdoor heb je een slagvaardig systeem en zijn de kiezers meer tevreden – ook al heeft het correctief referendum het niet gehaald –, omdat ze tenminste de mogelijkheid hebben gehad hun stem te laten horen. Dan zijn mensen ook veel meer bereid om verantwoordelijkheid te nemen, omdat ze een vorm van zeggenschap hebben gehad.'

Ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging biedt nu toch ook maximaal de ruimte om het ongenoegen te uiten?

'Jawel, maar dat betekent niet dat daardoor het beleid slagvaardiger wordt. Dus je kunt je ongenoegen wel uiten, maar daardoor wordt de kwaliteit van het bestuur niet beter. En als je dat ongenoegen uit dan heeft dat indirect weer negatieve gevolgen op de kwaliteit van het bestuur. In alle Europese landen is men behoorlijk tot verschrikkelijk ontevreden over hun eigen bestuur. Misschien is het in sommige landen iets beter, maar het is een vulkaan van onvrede. Neem bijvoorbeeld Spanje. Vijftig procent van de jongeren is daar werkloos. Als je niets doet en geen onderhoud pleegt aan je politieke systeem dan gaat dat problemen opleveren binnen tien of twintig jaar. Dan gaat het gewoon nat. En er zijn nogal wat Europese landen waar vergelijkbare zaken aan de gang zijn. En als het verkeerd loopt dan zal er een fase van chaos ontstaan. Vervolgens zullen er op basis van totaal onzekere factoren nieuwe systemen ontstaan. Misschien niet het systeem wat ik net beschreef, maar wel een systeem waarbij burgers veel meer betrokken zullen worden want dat zullen ze eisen.'

Tot slot. Wat voor een rol speelt de Europese Unie binnen dit alles? Is uit de peilingen af te leiden of de houding van de burger ten opzichte van de EU in de loop der tijd is veranderd?

'Het cynisme onder de burger is groter geworden. Dat was ook te zien aan het referendum waarin werd tegengestemd. Dat cynisme ten opzichte van Europa bestaat nog altijd. Het zit allemaal veel minder stabiel in elkaar dan wij onszelf wensen wijs te maken. Er hoeft maar in een redelijk groot land de vertegenwoordiging van een anti-Europese partij de macht te krijgen en de hele EU kan onderuitgehaald worden. Let eens op Marine Le Pen bij de Franse presidentsverkiezingen in 2012, of de Oostenrijkse parlementsverkiezingen in het najaar van 2012. Het is niet te voorspellen wat er zal gebeuren als dat klapt. Politici zijn pas bereid om ingrijpende veranderingen te doen als hun eigen positie zonder ingrijpen in gevaar komt. Zo is ook de huidige democratie ontstaan.'

Drs. C. Bruil is wetenschappelijk medewerker bij de prof.mr. B.M. Teldersstichting en daarnaast eindredacteur van Liberaal Reveil. Dr. P.G.C. van Schie is directeur van de prof.mr. B.M. Teldersstichting en tevens redactielid van Liberaal Reveil.

EEN ZWAKKE UNIE MET ZWAKKE LIDSTATEN DOET EUROPA OVERLEVEN



– Hans Vollaard –

Het voortbestaan van de Europese Unie staat veelvuldig ter discussie. Met name sinds de eurocrisis en de financiële problemen in Griekenland is dit debat wederom opgelaaid. Hans Vollaard verkent in onderstaande bijdrage de toekomst van de Europese Unie en noemt daarbij enkele voorwaarden die cruciaal zijn voor het voortbestaan van de Unie. Hij trekt hierbij enkele interessante conclusies en stelt onder meer dat een zwakke unie met zwakke lidstaten Europa doet overleven.

In oktober 2007 omschreef de voorzitter van de Europese Commissie José Barroso de Europese Unie (EU) enigszins cryptisch als een niet-imperiaal imperium, omdat het Europese Rijk voortdurend uitbreidt, niet door verovering maar door vrijwillige aansluiting van soevereine staten.¹ Niettemin zagen Britse nationalist en conservatieven zich prompt bevestigd in hun wantrouwen tegen Europese machtswellust. Barroso's woordvoerder probeerde vervolgens haastig de uitspraken van zijn baas te nuanceren. Daarna is het begrip door Europese politici nauwelijks meer gebruikt. Toch zou het jammer zijn vanwege politieke gevoeligheden verwijzingen naar imperia achterwege te laten. De EU doet immers door haar Byzantijnse wirwar aan besluitvormingsprocedures, verschuivende grenzen, de diversiteit aan leden en een bufferzone van buurlanden, denken aan een imperium zoals het Romeinse Rijk. Als de EU inderdaad een imperium (desnoods in wording) is, kunnen verklaringen over het opgaan, blinken en verzinken van vroegere rijken worden toegepast. Juist in discussies over haar grenzen en spankracht kan zo'n vergelijking een noodzakelijk licht werpen op de cruciale factoren voor het voortbestaan van de EU.

Het nut van een definitie

Net als in Groot-Brittannië leeft er in Nederland verzet tegen al teveel Europese macht, vooral als die in handen van grotere lidstaten is, uit angst macht en eigenheid kwijt te raken. Niettemin zien veel Nederlandse partijen én kiezers ook de pragmatische noodzaak van effectieve internationale samenwerking voor een klein handelsland.² Die dubbele houding is niets nieuws. In de jaren veertig en vijftig

aanvaardden de meeste partijen wel Europese economische samenwerking, maar bijvoorbeeld PvdA-premier Willem Drees en ook de VVD koesterden stevige reserves bij verdergaande politieke integratie. Op haar beurt sprak de gereformeerde ARP (een voorloper van het CDA) zich uit tegen een Europese superstaat. Die term duidt in Nederland vandaag de dag opnieuw het verzet tegen Europese uniformering en centralisering aan. Ironisch genoeg heeft juist economische samenwerking mede verstatelijking van de EU in de hand gewerkt. Marktregels ten behoeve van eerlijke concurrentie en de invoering van de euro hebben juist geleid tot uniformering en centralisering. Dat is de prijs van het afdwingen van een *level playing field* en het delen van één munt in een unie met een diversiteit aan economische en financiële wet- en regelgeving.

Niettemin lijkt de EU nog lang niet op een staat. Zij bezit niet het legitiem monopolie op het gebruik van geweld. Dit geweldsmonopolie is in handen van de lidstaten. Ook is er geen duidelijk verschil tussen binnenlandse en buitenlandse politiek, terwijl staten dat op grond van het principe van territorialiteit wel kennen. Of het nu Bosnië-Herzegovina of Nederland betreft, de EU speelt een prominente rol in de binnenlandse politiek. Haar gezag geldt bovendien niet uniform binnen bepaalde grenzen. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken doen bijvoorbeeld deels niet mee met het monetair en justitiebeleid, terwijl Noorwegen, Montenegro en IJsland juist op allerlei beleidsterreinen EU-gezag laten gelden. Nu heeft de discussie wat de EU nu precies is een vermoeiend karakter, omdat het maar net afhangt van de definitie van begrippen als 'staat', 'internationale organisatie' en 'federatie' (om de meest

gangbare te noemen). Uit verlegenheid is de EU wel als uniek (*sui generis*) aangeduid. Dat is echter wat al te gemakkelijk. Een aanduiding met bestaande termen heeft namelijk wel nut. En dat niet om een politiek schrikbeeld of ideaal te schetsen, maar om lessen te trekken uit het functioneren van vergelijkbare stelsels in heden en verleden. En dat doel zou het begrip imperium zomaar kunnen dienen.

Wat is een imperium?

De Europese geschiedenis is rijk aan imperia. Denk maar aan het Romeinse, Karolingische, Pools-Litouwse en Habsburgse Rijk. Ook de Sovjet-Unie en haar Oost-Europese satellietenstaten en de Amerikaanse militair-economische dominantie in het naoorlogse West-Europa zijn aangeduid als imperia. Volgens de politicoloog Michael Doyle oefent in een imperium het machtscentrum direct of indirect effectieve controle uit over zowel buitenlandse als binnenlandse politiek van een andere politieke eenheid.³ Onderschikking en ongelijkheid zijn daarmee de wezenskenmerken van de relatie tussen centrum en periferie in een imperium, of dat nu formeel of informeel is.

Onderschikking is veelal gebaseerd op de overtuiging van het imperiale machtscentrum een superieure, universeel geldende beschaving in pacht te hebben. Bij bedreiging van zijn beschaving of bij gelegenheden om die beschaving te verspreiden, is inmenging in binnenlandse politiek van ondergeschikte (of nog te onderschikken) politieke eenheden daarom gerechtvaardigd. Daarmee staat een imperiale orde zowel op gespannen voet met het principe van territorialiteit, op grond waarvan een dergelijke inmenging onacceptabel zou zijn, als ook met het principe van zelfbeschikking, een fundament van de democratische gemeenschap. De verdediging van de beschaving leidt verder al snel tot dubbele standaarden, omdat het imperiale centrum politiek op haar beschaafde manier bedrijft, terwijl het bij ondergeschikte eenheden alle middelen, inclusief geweld, aanwendt om aan de beschavingsstandaarden te voldoen. Ongelijkheid is daarmee ingebakken in een imperiale orde.

Een imperium is in principe onbegrensd en heeft een natuurlijke neiging om uit te breiden. Het is namelijk niet afgebakend op basis van het principe van territorialiteit en acht zich gerechtigd zijn beschaving verder te verspreiden. Imperiale grenzen tonen slechts de feitelijke reikwijdte van de invloed van het

machtscentrum. Die invloed is afhankelijk van de (aantrekkings)kracht van het machtscentrum en de zwakte van periferieën. Dat brengt verdere ongelijkheid in de status en invloed van periferieën met zich mee, ook al zit daar vaak wel een patroon in. In het centrum is de imperiale invloed het sterkst, maar die verzwakt geleidelijk aan totdat het uitvaagt in overgangszones, waardoor een patroon van concentrische invloedscirkels ontstaat.⁴

Het woord voor de vorming van een imperium, imperialisme, heeft vaak een negatieve lading. De geschiedenis van gewelddadige koloniale rijken is daar debet aan. Imperia kunnen echter ook groeien, omdat periferieën hun loyaliteit aanbieden daar dat in militaire, politieke, economische of culturele termen gunstiger is. Calvinistische adel uit Hongarije en Transsylvanië steunde bijvoorbeeld het Ottomaanse Rijk in de slag tegen het katholieke Wenen in 1683 omdat de adel daar beter af was dan in het Habsburgse Rijk. En zeker bij het Britse Rijk leerden lokale leiders zich met het imperiale gezag, deels om lokale competitie het hoofd te bieden. Politici kunnen overigens een imperium vormen, zonder dat ze dat als doel hadden of dat expliciet erbij zeiden. Dat is vergelijkbaar met de vorming van een Europese politieke unie. De huidige Nederlandse regering ontkent dat die in de maak is, terwijl met goede redenen het tegendeel te beweren is. De vraag hier is echter niet zoezeer of de Europese Unie zich tot een politieke unie ontwikkelt, maar of zij een imperium in wording is.

Is de Europese Unie een imperium?

Europese integratie kent vanaf het begin ook als doel de waarden van vrede, vrijheid, rechtsstaat, democratie en mensenrechten in Europa hoog te houden in reactie op een barbaars verleden van racisme, oorlog en dictatuur. Die belofte gold voor heel Europa, inclusief het communistische oosten. Het communisme kon na het einde van de Koude Oorlog naar Europa 'terugkeren' – een term die aangeeft dat de waarden van het Europese integratieproces superieur werden geacht. De EU en haar lidstaten bepalen of kandidaat-lidstaten voldoende aan de beschavingsstandaarden hebben voldaan om te mogen toetreden, en heeft zich daarmee grote invloed in hun binnenlandse politiek verschaft, van regelgeving over glazenwassers tot de doodstraf.

Dat er ook dubbele standaarden gelden, blijkt al uit het feit dat nieuwe landen aan scherpere eisen

moeten voldoen dan de bestaande lidstaten. Er zijn bijvoorbeeld sterke twijfels of op het vlak van corruptie en transparantie Italië nog EU-lidstaat zou mogen blijven als die zich opnieuw had moeten aanmelden. Dubbele standaarden komen nog scherper naar voren in het buitenlands beleid van de EU. De publicaties van Robert Cooper zijn daar een goede illustratie van. Cooper was een belangrijke adviseur van de Britse premier Tony Blair aangaande internationale functies in EU-verband, adviseur bij de oprichting van de Europese diplomatieke dienst. In zijn publicaties doet hij een pleidooi voor *liberal imperialism*:⁵ ook al zijn Europeanen gewend geraakt om conflicten gewelddoos op te lossen in een beschaving waar staten niet langer wantrouwend tegenover elkaar staan, moeten zij niet nalaten om die beschaving – als het moet – met geweld te verdedigen of uit te dragen. In de rest van de wereld vormen wantrouwen en geweld namelijk nog wel een wezenlijk element in het politieke contact, aldus Cooper. Een bekend voorbeeld van dit imperialisme is de morele verplichting die de internationale gemeenschap volgens Blair had te interveniëren in de Balkan om humanitaire redenen, of daarmee nu de territoriale integriteit van een land als Servië wordt geschonden of niet. Bij gebrek aan militaire slagkracht is overigens het EU-optreden vaak beperkt gebleven tot een goed voorbeeld van beschaafde politiek willen zijn.⁶

Naar de quasi-protectoraten Bosnië-Herzegovina en Kosovo exporteert de EU niet alleen haar waarden om multicultureel samenleven te stimuleren, maar organiseert zij ook de verdediging van haar beschaving. De veiligheidsprioriteiten van de militaire, politieke en politieke missie van de EU stroken daarom niet met lokale wensen in de bestrijding van criminaliteit.⁷ Europese zorgen over de doorstroom van illegale immigranten, terroristen en georganiseerde bendes gaan voor. Criminalisering van gedrag, of dat nu gaat om dieren- of vrouwenhandel, volgt veelal de westerse standaarden.⁸ Bedreigingen voor de Europese veiligheid vereiste 'preventive engagement' in derde landen. In plaats van bescherming achter territoriale grenzen te zoeken, was het doel nu om stabiliteit, welvaart en vrijheid over de grens te stimuleren om broeiplaatsen van extremisme en migratie te bestrijden. Spanning tussen het uitdragen van waarden en het beveiligen van de eigen beschaving bestaat er wel, bijvoorbeeld in het zogeheten Europees Nabuurschapsbeleid voor

landen zoals Egypte, Syrië en Tunesië.⁹ Het creëren van een bufferzone als bescherming tegen illegale immigratie, terrorisme, georganiseerde criminaliteit en concurrentie op citrusvruchten is goeddeels voorgedaan op het officiële doel in elk nabuurschapsplan democratie en mensenrechten te bevorderen. Hoe zwak misschien ook, er is zo dus sprake van onderschikking aan de veiligheid en waarden van de EU.

De waardengrondslag van de EU geeft haar een onbegrensd karakter. Weliswaar staat er in de EU-verdragen dat alleen Europese landen het lidmaatschap mogen aanvragen, maar de vraag is waar de grenzen van Europa liggen. Volgens de vorige Europees Commissaris voor Uitbreiding, Olli Rehn, is dat vooral een zaak van waarden: 'Europe's borders are defined rather by values than by geographical guidelines. Certainly, geographical borders set out the framework, but values define the borders.'¹⁰ Het woord Europees nabuurschap laat al zien dat er rondom de EU-lidstaten dus een ruimere kring van zogeheten vrienden bestaat. In het nabuurschapsbeleid hebben de individuele buurlanden slechts beperkt invloed op de invulling van het individuele nabuurschapsplan. Bovendien houdt vooral de EU zelf bij of buurlanden voldoen aan de standaarden gesteld in de plannen. Alleen de Russische Federatie is krachtig genoeg geweest om zich daaraan te onttrekken. Verder naar binnen toe doen landen als Zweden, Noorwegen, Denemarken, IJsland en het Verenigd Koninkrijk slechts deels mee met de EU door hun *opt-outs* op bepaalde beleidsterreinen of door internationale verdragen met beperktere omvang dan een compleet EU-lidmaatschap. De EU is niet bij machte om daar volledige navolging af te dwingen. De feitelijke reikwijdte van de Europese invloed hangt zo dus mede af van haar (aantrekkings)kracht van het centrum.

De kern van de EU zoekt bescherming achter de Schengengrens, een soort verschuivende muur van Hadrianus bedoeld om externe bedreigingen af te blokken. Die kern bevindt zich in het gebied rondom Brussel, Straatsburg en Luxemburg. De Europese Raad functioneert als een soort van 'keizerscollectief'. Die keizer onderhoudt ongelijke verhoudingen binnen de EU (door de *opt-outs*) en daarbuiten (kandidaat-lidstaten, nabuurschapslanden). Met die ongelijkheid, maar ook de onbegrensdheid en de onderschikking heeft de EU nadrukkelijk imperiale trekken. Het Europees imperium heeft wel een afwijkende ontstaansgeschiedenis. Het is niet

opgebouwd vanuit het centrum, maar vanuit de ondergeschikte eenheden.¹¹ Niettemin geven de imperiale trekken de mogelijkheid om inzichten toe te passen die zijn opgedaan uit het opgaan, blinken en verzinken van andere rijken.

De spankracht van de Europese Unie

De Europese Unie heeft een zwak machtscentrum. Zij heeft geen leger, politie of groot bureaucratisch apparaat ter beschikking. Om toch hulpbronnen effectief te mobiliseren om het rijk te doen overleven, is de EU allereerst afhankelijk van de concurrentie van andere rijken en staten. Als vooral India, China, Brazilië of de Verenigde Staten de investeringen aantrekken en met grondstoffen ervandoor gaan, kan de EU minder beschikken over de noodzakelijke middelen. Dat hoeft niet te betekenen dat de EU moet centraliseren om krachtig de competitie van elders het hoofd te kunnen bieden. Juist de diversiteit aan Europese lidstaten kan de basis zijn voor innovatie en experimenten op kleinere schaal, waardoor investeringen nog wel naar Europa blijven vloeien en toegang tot grondstoffen gegarandeerd kan worden.¹² De kracht van het EU-imperium is daarnaast afhankelijk van de lidstaten, die gezamenlijk het keizerscollectief vormen. Dat gaat soms moeizaam. De eurocrisis illustreert nadrukkelijk dat het niet gemakkelijk is om extra financiële middelen te verwerven om te voorkomen dat het vertrouwen in de euro wegvalt door een land failliet te laten gaan. Het zal niet voor het eerst zijn dat verzet tegen (meer) betalingen tot inkrimping van een imperium leidt. Daar weten ze bij de oorspronkelijke *Tea Party* alles van.

Wat bepaalt nu of de lidstaten bij het Europees imperium blijven? Nationale regeringen zijn direct of indirect gevormd op basis van verkiezingen. Het voortbestaan van de EU hangt daarmee niet alleen af van het persoonlijk belang dat regeringen daarbij hebben, maar ook van de steun van hun achterbanen. Verschillende factoren spelen mee in de mate waarin de achterban zich al dan niet verzet tegen het imperium. Een eerste factor is het eenheidsgevoel. Dat bestaat uit diverse componenten. Onderlinge functionele verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid, of dat nu gaat om veiligheid, welvaart, of milieubescherming, kunnen regeringen en hun kiezersvolken brengen tot een notie van eenheid. Een gedeeld normatief kader kan dat verder versterken. Europese regeringen en kiezers hechten aan de waarden van de EU, zoals democratie, vrijheid en

solidariteit. Het groeiend beroep op de vermeende joods-christelijke traditie van Europa of het Westen, al dan niet gecontrasteerd met de islam, kan zelfs aanvankelijk nationalistische, eurosceptische partijen nader tot elkaar brengen.¹³ Lotsverbondenheid is een volgende component. Dat betekent niet zozeer dat mensen echt van elkaar houden, maar wel accepteren dat ze onderling geld, werk en macht met elkaar delen. Het heeft op nationaal niveau al heel wat werk gekost om dat voor elkaar te krijgen en de neiging tot desintegratie van landen als het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en België illustreert dat het nog altijd geen sinecure is.

Het is daarom des te fascinerender dat de hechte nationale politieke gemeenschappen op basis van vrijwilligheid in de EU met elkaar samenwerken. De vraag is wel of die vrijwillige samenwerking een grens heeft. Het is opvallend dat juist op vlakken van de welvaartsstaat de wens tot Europese integratie onder kiezers beperkt is. Voor het overleven van het EU-imperium is het daarom aan te raden de financiële druk te beperken. De aankomende meerjarenbegroting zou zo kunnen worden ingericht dat er minder geld tussen landen verdeeld hoeft te worden. Daarbij moeten de EU en haar lidstaten ook hopen dat zij kunnen blijven leunen op de Verenigde Staten voor de vrede binnen en rondom de EU (zoals Libië, Kosovo en Georgië). Dat houdt het Europees imperium goedkoop, waardoor de druk op nationale regeringen en kiezers om met elkaar veiligheidslasten te moeten delen, minder wordt. De last om gezamenlijk de euro in de lucht te houden, is immers al groot genoeg. Een goedkoper imperium maakt het bovendien makkelijker om eventuele verdere uitbreidingen nog te realiseren, omdat dan in ieder geval minder geld verdeeld hoeft te worden met lidstaten waarmee een zwakker gevoel van eenheid bestaat.

Nationalisme geldt vaak als een destructieve kracht voor imperia, omdat nationale vrijheidsstrijders meer geneigd zijn voor hun land te vechten dan dat de imperiale verdedigers zin hebben om die perifere barbaren, terroristen of rebellen aan te pakken.¹⁴ Alle rijken hebben echter voortdurend te kampen met dat soort verzetshaarden. Het draait eerder om de condities waaronder dat verzet kan uitbreiden en in dit geval het keizerscollectief van lidstaten uit elkaar zou doen laten vallen. Een eerste conditie voor groeiend verzet is dat het imperium als te invloedrijk voor een nationale democratische solidariteitsgemeenschap geldt. Dat was bijvoor-

beeld in Nederland te zien bij het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag. Het 'nee' kwam niet zozeer voort uit het feit dat Nederlanders eurosceptischer waren geworden, maar uit het feit dat Europese integratie voor een deel van de Nederlanders verder was gegaan dan zij – al veel langer – wensten. Een tweede conditie voor protest tegen het imperium is de macht van de lidstaat zelf. Zolang als een kiezersvolk zijn eigen land in staat ziet om bijvoorbeeld een stempel op de wereldpolitiek te drukken, zal het op dat vlak geen verdere Europese integratie wensen. Zwakte van een lidstaat versterkt juist het idee dat gezamenlijk optreden effectief kan zijn. De samenwerking tussen de Franse en Britse krijgsmacht is een voorbeeld van grotere landen die hun zwakte hebben onderkend. Zolang als een staat zichzelf zelfvoorzienend acht, denk bijvoorbeeld aan Noorwegen, dan zal zij zich eerder willen onttrekken aan het Europees imperium.

Een volgende conditie voor toenemend verzet is het perspectief op groei. Het Romeinse Rijk bleef bijeen zolang als de leidende elites in de ondergeschikte eenheden binnen het rijk een wenkend carrièreperspectief werd geboden. Op gelijke wijze vermeed de Noord-Italiaanse adel het verzet tegen het Habsburgs bewind in de negentiende eeuw, totdat zij niet langer toegang kon krijgen tot de hoogste kringen in Wenen.¹⁵ Nu lijken vooral de meertalige, hogeropgeleide maar ook juist de hele arme burgers te profiteren van de vrije Europese ruimte. Zij kunnen namelijk hun voordeel doen door hun kansen in een ander land te beproeven. De tussengroep die door familie, baan of taal minder mobiel zijn, zullen hun mening meer laten afhangen van de vraag of hun landseconomie profijt heeft van deelname aan het Europees imperium. Het oordeel van die tussengroep zal bepalend zijn. En zowel minder mobiele Duitse als Griekse burgers hebben nu zo hun reden om te twijfelen over het profijt, óf omdat ze moeten meebetalen aan Griekse tekorten, óf omdat ze zich gekort weten op onderwijs en zorg op aandringen van de EU. Een laatste conditie of er al dan niet verzet is, geldt de mogelijkheid tot politieke participatie. Zoals de veel te vroeg overleden Ierse topoliticoloog Peter Mair treffend verwoordde over de EU: 'Once we cannot organize opposition in the EU, we are then almost forced to organize opposition to the EU.'¹⁶ Herkenbaarheid van alle opinies over Europese integratie – voor, pragmatisch, dan wel tegen – versterkt de binding met mensen die die opinies

delen. Op dit moment komen de mensen die tegen (verdere) Europese integratie zijn er wat bekaaid af. Die moeten het op Europees niveau vooral hebben van een relatief kleine groep Europarlementariërs. Meer eurosceptis in het Europees Parlement zou dus de Europese gehechtheid kunnen doen toenemen.

De conclusie is dus allereerst dat het voortbestaan van het Europees imperium een zwak machtscentrum behoeft. Dat beperkt vooral de mate waarin nationale gemeenschappen met elkaar geld, werk en macht met elkaar moeten delen. Daarnaast heeft de EU vooral zwakkere lidstaten nodig, zodat regeringen en kiezersvolken wel de noodzaak zien om samen te werken. Dat mag misschien onwaarschijnlijk klinken, maar het is de manier geweest waarop het Heilige Rooms-Duitse Rijk het heeft weten vol te houden.¹⁷ Het feitelijk regeren kwam daarin vooral aan op de regionale prinses en vrije steden die het recht van *Landeshoheit*, territoriaal gezag, bekleedden. Lokale grondwetten en rijksrecht beperkten echter hun autonomie. De verschillende raden van de Rijksdag en twee imperiale gerechtshoven gaven de gelegenheid om op rijksniveau een stem te laten doorklinken. De complexe bestuursstructuur en de wederzijdse afhankelijkheid van de territoriale eenheden en het Rijk hebben wel wat weg van de wirwar aan EU-instellingen en de lidstaten. De geschiedenis van rijken laat zo zien dat in de zwakte van de unie en haar lidstaten de kracht ligt om voort te blijven bestaan. De vraag is echter of het een goedkoop imperium kan blijven nu de euro ondersteunende middelen vergt, de economische competitie elders hulpbronnen aanzuigt en de Verenigde Staten hun militaire invloed minder goed kunnen financieren.

Dr. J.P. Vollaard is universitair docent Nederlandse en Europese Politiek aan de Universiteit Leiden. Onder zijn redactie verschenen onder meer Eurosceptis in Nederland (met Bartha Boer) en De spankracht van de Europese Unie (met Jean Penders).

Noten:

- 1) 'Dimensionen eines Imperiums', *Die Welt*, 17 oktober 2007.
- 2) H. Vollaard, 'The Dutch discourses of a small nation in an inefficient Europe: cosmopolitanism, pragmatism, and nationalism', in R. Harmsen & J. Schild (red.), *Debating Europe: The 2009 European Parliament elections and beyond*. Baden-Baden, 2011; J. den Ridder, P. Dekker, P. & P. van Houwelingen, *COB Kwartaalbericht 2011/2*, Den Haag, 2011, pp. 23-36.

- 3) M. Doyle, *Empires*, Ithaca, 1986.
- 4) L.K.D. Kristof, 'The nature of frontiers and boundaries', in: *Annals of the Association of American Geographers*, jaargang 49, 1959, pp. 269-282.
- 5) R. Cooper, 'The new liberal imperialism', *The Observer*, 7 april 2002; R. Cooper, *The breaking of nations: Order and chaos in the twenty-first century*, Londen, 2004.
- 6) J. Zielonka, 'Europe as a global actor: empire by example?', in: *International Affairs*, jaargang 84, nummer 3, 2008, pp. 471-484.
- 7) M. Merlingen & R. Ostrauskaite, 'ESDP police missions: meaning, context and operational challenges', in: *European Foreign Affairs Review*, jaargang 10, 2005, pp. 215-235.
- 8) P. Andreas & E. Nadelmann, *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations*, Oxford, 2006.
- 9) B. Dimitrova, *Remaking Europe's borders through the European Neighbourhood Policy*, CEPS working document no. 327, Brussel, 2010.
- 10) H. Mahony, 'Rehn says EU borders are not fixed', <http://www.euobserver.com/>.
- 11) H. Oversloot, 'Kiezerrijk of keizerrijk', in H. Vollaard & J. Penders (red.), *De spankracht van de Europese Unie: gaan democratie en uitbreiding samen?*, Den Haag, 2007, p. 113.
- 12) J. Zielonka, *Europe as empire: the nature of the enlarged European Union*, Oxford, 2006, hoofdstuk 3.
- 13) J. Zúquete, 'The European extreme-right and Islam: new directions?', in: *Journal of Political Ideologies*, jaargang 13, nummer 3, 2008, pp. 321-344.
- 14) H. Münkler, *Die Logik der Weltherrschaft: vom alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Berlijn, 2005.
- 15) A. Sked, *The decline & fall of the Habsburg Empire 1815-1918*, Londen, 1989.
- 16) P. Mair, 'Political opposition and the European Union', in: *Government and Opposition*, jaargang 42, nummer 1, 2007, p. 7.
- 17) A. Osiander, 'Sovereignty, international relations, and the Westphalian myth', in: *International Organization*, jaargang 55, 2001, pp. 251-287.

'THE MANAGEMENT OF DISORDER' IN DE 21^E EEUWENKELE VERKENNENDE OBSERVATIES OVER NEDERLAND
EN INTERNATIONALE VEILIGHEID

– Bram Boxhoorn –

Vanwege de economische crisis is de huidige regering fors aan het bezuinigen. Ook bij defensie zal de broekriem moeten worden aangetrokken. Maar wat voor gevolgen heeft dit eigenlijk voor de Nederlandse positie op het wereldtoneel in de (nabije) toekomst? Bram Boxhoorn behandelt onder meer dit vraagstuk in onderstaande bijdrage en verkent hoe de wereld er op de middenlange termijn uit zal komen te zien. Er lijkt een einde zijn gekomen aan de Amerikaanse hegemonie, maar welke opkomende landen zullen naast de Verenigde Staten plaats nemen in het nieuwe multipolaire wereldstelsel en wat betekent dit vervolgens voor de internationale veiligheid in het algemeen en de positie van Nederland in het bijzonder?

Elke visie op de wereld wordt in hoge mate bepaald door de plek waarvandaan die wereld wordt geobserveerd. Bovendien verandert 'de buitenwereld' misschien, maar evenzeer de binnenwereld, zoals Jan Rood laatst opmerkte.¹ Populair gezegd: wat we kunnen, hangt mede af van wat we willen.^A Dit geldt ook voor Nederland.

De regering-Rutte heeft forse bezuinigingen doorgevoerd op het defensiebudget en zet daarmee de Nederlandse defensie-inzet in het buitenland voor de komende jaren onder behoorlijke druk. Minister Hans Hillen van Defensie meldde in dit verband dat hij 'even' geen gehoor kon geven aan verzoeken om bij te dragen aan internationale militaire operaties. Pas later, medio 2014, zullen de strijdkrachten weer op sterkte zijn en kunnen zij bijdragen aan eventuele buitenlandse taken. Maar de Nederlandse bijdragen zijn voortaan van een bescheidener omvang dan voorheen.

Met welke internationale veiligheidsvraagstukken dient Nederland de komende tijd rekening te houden? En op welke wijze kan en zou Nederland een bijdrage moeten leveren aan de beteugeling van toekomstige conflicten? Wat zijn de trends en de zogenoemde trendbreuken? In dit kort bestek zullen daarom eerst de ontwikkelingen in de internationale verhoudingen waarin veiligheidsonderwerpen zijn

ingebod ter sprake komen. Vervolgens zal summier de specifieke Nederlandse rol worden besproken.

De hoofdvraag is hoe de wereld eruit zal komen te zien op middellange termijn. Inmiddels is duidelijk dat de internationale verhoudingen door een *elegant decline* (Robert Kaplan) van de Verenigde Staten en de relatieve opkomst van andere landen zijn geëvolueerd naar een multi- of – volgens Richard Haass – non-polair stelsel. Allereerst, waar staat multipolair eigenlijk voor? Henri Kissinger werkte gedurende zijn ministerschap niet alleen aan een beleid van *détente* met de Sovjet-Unie, maar hij probeerde ook het bipolaire stelsel om te buigen naar een multipolair stelsel door zijn beleid van *rapprochement* met China. Voor hem hamerde Charles de Gaulle al op de noodzaak van een multipolaire wereld, hoewel om andere redenen dan Kissinger. De Gaulle beschouwde een multipolair wereldstelsel als alternatief voor het bipolaire stelsel na 1945, waarin 'Europa', c.q. Frankrijk, een ondergeschikte plaats innam. In de 21^e eeuw bevinden zich binnen dit multilaterale stelsel talrijke staten en ontelbare 'actoren' zoals NGO's, terroristische organisaties en multinationale ondernemingen die een hybride machtsbereik hebben.²

Wat zijn de kenmerken van dit nieuwe stelsel nu oude historische patronen, twintig jaar na de Koude Oorlog, zijn ingewisseld voor nieuwe, nog onbekende, patronen? Terwijl in de 20^e eeuw Europa en Noord-Amerika de belangrijkste spelers van het we-

A Het onderstaande gaat, op verzoek van de redactie, niet in op de rol van de Europese Unie.

reldstelsel waren, zal deze eeuw nieuwe aandeelhouders kennen. Grote kanshebbers daarbij zijn China, India en in mindere mate Indonesië. Een gebied, grofweg vanaf de kust van Oost-Afrika tot aan Japan, dat behoort tot de bevolkingsrijkste ter wereld en vele maritieme knooppunten bevat die van groot belang zijn voor economische 'power houses' in Azië, China voorop. De snelle opbouw van de marines van de drie grootste landen ter bescherming van hun handelsroutes kan op termijn tot toenemende spanning leiden in het gebied rond de Indische Oceaan.³ Zijn er nog andere kanshebbers? Alle overige permanente leden van de Veiligheidsraad of de resterende BRIC-landen^B, zoals Brazilië? Het lijkt in ieder geval een veilige voorspelling uit te gaan van de politieke en economische ongelijksoortigheid van elk der polen, hetzij individuele staten of coalities van staten (de Europese Unie bijvoorbeeld onder bepaalde voorwaarden). Anders gezegd, het gelijkheidsbeginsel binnen het multipolaire stelsel vertoont sterke overeenkomsten met George Orwells *Animal farm*, al had de boerderij tenminste nog een bestuurlijk centrum dat hier ontbreekt.

Daarnaast is interessant te weten wat de verhouding tussen recht en macht zal zijn in de ordening van dit multipolaire wereldstelsel. Dat recht en macht niet hetzelfde zijn is niet nieuw. Uiteenlopende specialisten als de Amerikanen Samuel Huntington en Robert Kagan, de Fransman Dominique Moïsis, en de Singaporees Kishore Mahbubani hebben betoogd dat er feitelijk meer is dan recht als bron van verandering of als een leidend beginsel in de internationale verhoudingen.⁴ De kans dat Immanuel Kants utopisch beginsel van 'eeuwige vrede' de begrippen machtspolitiek en machtsuitoefening binnenkort tot voetnoten in de wereldgeschiedenis zal reduceren lijkt vrij klein. Vermoedelijk zal de verhouding tussen de twee, recht en macht, de komende tijd dus niet ingrijpend veranderen.

Een veelvuldig voorkomend misverstand is dat een multipolair stelsel het multilateralisme zou bevorderen. De gedachte is daarbij dat het veronderstelde evenwicht in een multipolair stelsel de deelnemende staten dwingt met elkaar om de tafel te gaan

zitten om het eens te worden over urgente kwesties. De wens is hier de vader van de gedachte. Nieuwe machtshouders blijken vooral aanhangers van een multipolair stelsel te zijn wanneer ze er baat bij hebben, zo lijkt het eerder het geval te zijn.

Trends en brandhaarden

Het ministerie van Defensie heeft in maart 2010 een indrukwekkende studie gepubliceerd over de toekomstige wereldverhoudingen. *Eindrapport Verkenningen 2010. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* bespreekt uitvoerig negen 'drijvende krachten' en zeven 'actoren' in het wereldstelsel. Het rapport onderscheidt als 'drijvende krachten' mondialisering, economie, demografie, schaarste, klimaatverandering, wetenschap en technologie, de verspreiding van massavernietigingswapens, polarisatie en radicalisering en de ontwikkeling van conflicten.^{C, 5} Het rapport onderscheidt vier mogelijke scenario's voor een toekomstige wereldordening, elk met hun eigen specifieke kenmerken: multipolair, multilateraal, fragmentatie en netwerk. Het is ondoenlijk hier in het kort aan te geven welke van de vier het meest plausibel zijn (en dit strookt overigens ook niet met de opzet van het rapport). Desondanks, met welke schuivende, c.q. botsende wereldbeelden zouden wij de komende tijd te maken kunnen krijgen? Wat zijn de bronnen van instabiliteit en waar bevinden die zich (eufemistisch ook wel aangeduid als 'uitdaging')?

De VS zijn nog altijd het meest relevante land voor de Europese veiligheidssituatie. Afgezet op de drie imaginaire 'schaakborden' der internationale verhoudingen van Joseph Nye (militair-strategisch, economisch en cultureel/transnationaal) hebben de VS vooral op de laatste twee gebieden terrein verloren: de hegemonie van de VS is op deze gebieden verloren gegaan. De VS zijn verder bepaald niet meer het rolmodel voor de rest van de vrije wereld, al blijft paradoxaal een 'green card' nog steeds een gewild document. De relatieve achteruitgang van de Amerikanen leidt automatisch tot een minder dominante positie van het Westen. Een voorbode van wat het relatieve machtsverval van het Westen betekent voor het ontbreken van de leidende rol in het

B De BRIC-landen zijn Brazilië, Rusland, India en China. Deze term werd voor het eerst in 2001 door een Amerikaanse investeringsbank geïntroduceerd. Deze bank was (en is) ervan overtuigd dat deze landen zich economisch zo sterk zullen ontwikkelen dat zij in 2050 de top 4 van dominerende economische wereldmachten vormen.

C De 'actoren' zijn grootmachten, fragiele staten, risicolanden, niet-statelijke actoren, internationale en regionale organisaties, de Nederlandse samenleving en Caribische delen van het Koninkrijk.

internationale verkeer, bleek tijdens de klimaatop in Kopenhagen in december 2009: China, Brazilië en andere *emerging economies* drukten duidelijk hun stempel op de uitkomsten ervan.

Voor de Europese landen blijft de vraag actueel hoe de wereld eruit ziet als de VS geen leidende rol meer kunnen spelen. Wie vult het vacuüm dat de Amerikanen achterlaten en is er reden om daar naar uit te kijken? Anders gezegd: wint de wereld aan stabiliteit met bijvoorbeeld een 'supertrio' (de VS, China, mogelijk aangevuld met een derde mogendheid – India, Rusland of Brazilië)? De waargemeenschap die de Europese landen zo graag voorstaan te vertegenwoordigen gedijt in het algemeen slecht zonder een beschermende constructie. De VS belichaamden deze constructie in de 'American Century', maar deze is op zijn minst aan erosie onderhevig. Zeer vermoedelijk zal de kans op 'ruw spel' in de internationale verhoudingen bij gebrek aan een *benign hegemon* (de VS tijdens de Koude Oorlog) hierdoor toenemen.

Veelbetekend is in dit verband dat juist de zogeheten BRIC-landen zich aanzienlijke defensie-uitgaven kunnen permitteren.⁶ Zij hebben aanmerkelijk minder last van de economische crisis dan de rest van de geïndustrialiseerde wereld. Dit wil nog niet zeggen dat elk van hen of een combinatie van landen een strategische slagkracht kan opbouwen die de Amerikaanse evenaart. Maar het is wel een illustratie van veranderende wereldverhoudingen. Hoe lang zal het duren voordat bijvoorbeeld China de belangrijkste maritieme energieroutes in het Midden-Oosten, waarvan de veiligheid nu nog grotendeels door de Amerikaanse marine wordt gewaarborgd, gaat beheersen?

Twee andere zaken zijn eveneens vermeldenswaard. Ten eerste blijkt de 'krachtbron' van de 'emerging markets' de (natie)staat te zijn, vooralsnog dus geen coalities van staten of regio's. Roel van der Veen bevestigt in zijn studie over de opkomst van Azië de rol van de (natie)staat als de kern van het succes van de 'Aziatische Tijgers'. Hij stelt onder meer dat het succes van de Tijgers (inclusief China) te danken is aan het 'huwelijk' tussen een krachtige staat en het bedrijfsleven (kapitaal).⁷ Democratie als beginsel is daarbij noch de leidende norm noch vanzelfsprekend. Het accent ligt op sterk politiek centralisme in combinatie met een decentraal georganiseerde (of niet-geleide) economie. Puur machtsdenken is een ander kenmerkend aspect. Het is nog maar de vraag

of de 'nieuwe' machtshebbers in deze wereld vurige aanhangers zijn van multilaterale samenwerking. Interessant is dat juist in het 'Westen' de huidige trend er een is, waarbij het terugdringen van de rol van de staat vooropstaat, ondanks de schaduwkanten van het neoliberalisme.

Ten tweede is de verwachting niet uitgekomen dat '9/11' een strategische verandering teweeg zou brengen in het internationale systeem. Islamextremisme is geen existentiële bedreiging geworden. Het is weliswaar een permanent, maar ook een beheersbaar risico gebleken.

Men hoeft geen waarzegger te zijn om te voorspellen dat het Midden-Oosten een bron van instabiliteit zal blijven. De regio kent een volstrekt eigen dynamiek. Om ten minste drie redenen zal van een terugtrekking van de VS uit dit gebied geen sprake zijn. Allereerst vanwege de onvoorwaardelijke steun van Amerika aan Israël. Ten tweede, samenhangend met het eerste, vanwege het vraagstuk van non-proliferatie. De opkomst van Iran als een nucleaire mogendheid kan de overheersende rol van de VS als beschermheer van hun Arabische bondgenoten, in het bijzonder Saudi-Arabië, in ernstige verlegenheid brengen. Ten derde vanwege het belang van ongestoorde energieleveranties ten behoeve van de wereld economie (overigens zijn de VS zelf maar voor circa twintig procent afhankelijk van olie-import uit het gebied). Als de VS niet meer in staat zouden zijn de energieleveranties te garanderen, dan komt het einde van hun status van wereldmogendheid in zicht, in navolging van het historische patroon van de teloorgang van de voormalige Europese koloniale mogendheden.

Over Afrika kan hetzelfde worden geconstateerd als over het Midden-Oosten: de sub-Sahara vormt een bijna voortdurende bron van instabiliteit door desintegrerende staten en bijna endemische burgeroorlogen. Daarbij komt dat grote gebieden – deels als gevolg van deze ontwikkelingen – geteisterd worden door ernstige hongercrises. Als er een continent is waar te voorspellen valt dat er toekomstige stabiliteitsoperaties nodig zijn, dan is het wel op het Afrikaanse continent. Of het ook raadzaam is daar op te treden, is natuurlijk een andere (politieke) zaak.

De mondialisering ('globalisering') blijft voorts een van de 'drijvende krachten' in de wereld. Deze heeft een ongekeerde revolutie in herverdeling van kansen en mogelijkheden van nationale economieën teweeg gebracht. Als gevolg daarvan vindt er een

ongekende internationale herverdeling van nationale inkomens plaats. Veel oude industrielanden, vooral in Europa, hebben te maken met de directe gevolgen ervan en hebben veel terrein verloren aan nieuwe opkomende economieën. Op zich is daar niets nieuws aan. De internationale herverdeling van nationale inkomens is een eeuwenoud proces. Maar het aanvankelijke idee dat de mondialisering (toen nog vaak verward met 'Amerikanisering') 'western' waarden zou verspreiden – democratie, mensenrechten en dergelijke –, is inmiddels achterhaald. Laat staan dat de wereld 'plat' (Thomas Friedman) aan het worden is.

Het nationale belang

Wat voor betekenis hebben bovenstaande ontwikkelingen voor Nederland? Een relevante hoofdvraag betreft het lastige begrip 'nationaal belang' in relatie tot internationale veiligheid. Waarin ligt het Nederlands nationale belang en wat is dat belang? Op en over zee, zoals de historicus Johan Huizinga, ons begin vorige eeuw voorhield? Of Europees-continentaal gericht, in de 'oksel van Frankrijk en Duitsland', zoals de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Hans van Mierlo het enigszins plastisch uitdrukte. Kunnen we maar beter afscheid nemen van de Atlantische oriëntatie en Chinees gaan leren? De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot pleitte in 2006 voor het verleggen van het accent van 'puur' multilateralisme naar 'realistisch' multilateralisme, met meer nadruk op specifiek nationale belangen in engere zin. In zijn visie zou het machtsspel van grote landen Nederland geen andere keuze laten om de nationale soevereiniteit te benadrukken en eigen machtsmiddelen te mobiliseren. De regering-Rutte geeft, ongetwijfeld mede ingegeven door de economische crisis, voorrang aan economische diplomatie, zo kondigde het huidige kabinet in april van dit jaar aan. Het economische belang van het Nederlandse bedrijfsleven speelt een bepalende rol, ook bij vraagstukken van ontwikkelingssamenwerking.

Zoveel is zeker dat Nederland, als zestiende wereldeconomie en negende exportnatie, belangen heeft. In het rapport *Verkenningen* worden vijf vitale belangen genoemd: territoriale veiligheid; economische veiligheid; ecologische veiligheid; fysieke veiligheid; en sociale en fysieke stabiliteit. Volgens dit rapport bestaan belangen dus in vele soorten en maten. De stelling dat er in de huidige interdependente

wereld geen nationale belangen (meer) zouden bestaan, maar alleen nog pannationale of kosmopolitische belangen, is dus op zijn minst arbitrair. Het houdt niet alleen het gevaar in van onthechting, maar vooral van het ontbreken van een historisch referentiekader bij de afweging van beleidskeuzes. Daarnaast doet zich het probleem voor dat als er geen eigenbelang zou zijn, het moeilijk wordt de eigenbelangen van andere staten te begrijpen.

Nederland heeft in de afgelopen jaren een forse, maar volgens het rapport *Verkenningen*, geen bovenmatige militaire inzet geleverd. De inzet was globaal overeenkomstig 's lands politieke en economisch gewicht in de wereld. Nederlandse militairen waren (en zijn) wereldwijd actief, onder andere op de Balkan, in Irak en Afghanistan. In Afghanistan heeft Nederland door toepassing van de zogeheten 3-D formule – *diplomacy, defense* en *development* – een stevige reputatie opgebouwd. Deze integrale, civiel-militaire aanpak, overigens eerder beoefend door de Canadezen, bleek belangrijk genoeg om door andere landen te worden overgenomen. Met de ingezette forse bezuinigingen op defensie lijkt ten minste een van de drie D's – defensie – aan slagkracht te hebben verloren. Of dit een trend is voor de langere termijn is nog niet helemaal duidelijk, maar vooralsnog lijkt een accentverschuiving op te treden naar meer inzet voor nationale veiligheid. Internationaal gesproken doet Nederland dus een stap terug. Hoewel het lastig, zo niet onmogelijk, is te meten wat precies de politieke output is van veiligheidsbeleid lijkt een veilige conclusie te zijn dat het gevaar dreigt dat het politieke gewicht van Nederland door een verminderde bijdrage aan internationale veiligheidsmissies, in wat voor verband dan ook, zal afnemen.

Desondanks blijft de Nederlandse defensie nog altijd veelzijdig inzetbaar, al heeft zij dus aanzienlijk aan slagkracht ingeboet. Als gevolg ervan zal Nederland, nog meer dan voorheen, gedwongen zijn de inzet te beperken en scherpe keuzes te maken. Een rol als *lead nation* bij toekomstig militair optreden, zoals in Uruzgan, is zo goed als uitgesloten. Bij de NAVO-operatie in Libië kwam de grens van wat Nederlands kan 'leveren' al in zicht.

Nederland in een multipolair stelsel

Het (nieuwe) multipolaire wereldstelsel zal waarschijnlijk in hoge mate een 'gemengde' orde zijn, waarin soms het recht en soms de macht domineert. Hoe kan hier op ingespeeld worden? En wat zijn de

verdere gevolgen van de mondialisering, in ogen-schouw nemend dat de 'globaliseringsgolf' geen bestuurlijk centrum kent. Wie heeft er de leiding? En onder wiens leiding zijn wij het beste af? China is overduidelijk aan een geopolitieke opkomst bezig, waarvan de reikwijdte niet te overschatten valt. Een dergelijke situatie waarbij tegelijkertijd de VS zelfstandig zullen doormodderen en 'Europa' er geopolitiek niet toe zal doen, is niet ondenkbaar. Dat is geen aantrekkelijk perspectief aan deze kant van de oceaan.

Deze situatie is des te bedenkelijker aangezien Nederland niet in alle opzichten een 'natuurlijk' lid van grote informele internationale fora is. Criteria als geografische grootte, economische omvang, politiek gewicht en inwoneraantal wegen nog altijd zwaar in de internationale politiek. Bovendien zijn de Europese landen al oververtegenwoordigd binnen informele overlegorganen als de G-8 en G-20. Voor Nederland, het land van Hugo de Groot, staat het internationaal recht als ordeningsinstrument in hoog aanzien. Maar door hier eenzijdig op in te zetten kan het perspectief op het tweede element, machtspolitiek, verloren gaan.

Het nuchtere feit is en blijft echter dat Nederland niet over veel traditionele machtsbronnen beschikt. Er is dus zeker iets te zeggen voor een dergelijke legalistische benadering van de internationale verhoudingen. Vele vragen blijven dan nog onbeantwoord. Is recht als instrument om machtsongelijkheid, *the management of disorder*, tegen te gaan wel een effectief instrument? En hoe verhouden nationale veiligheidsbelangen zich met de grondwettelijke verplichtingen tegenover de internationale rechtsorde? Anderzijds, hoe effectief is *coercive diplomacy*, militaire dwang, in het verleden gebleken? François Heisbourg heeft in dit opzicht gelijk als hij beweert dat echte macht bestaat uit het opleggen van normen aan anderen zonder gebruik te maken van 'hard power'. Nederland zou zich hier – samen met andere landen, of alleen indien noodzakelijk – op moeten richten. Een dergelijk benadering is voor

de buitenwereld echter al snel gratis zonder een aanvullende 'harde' bijdrage ter bevordering van de internationale rechtsorde.

Zo was bijvoorbeeld tijdens de Bosnische Burgeroorlog (1992-1995) militair ingrijpen van de internationale gemeenschap uiteindelijk onvermijdelijk om de Servische agressie te beteugelen. Ook in de recente Libische crisis bleek een VN-resolutie niet afdoende om de norm van R2P – *Responsibility to Protect* – af te dwingen. Een Nederlandse bijdrage aan bijvoorbeeld de NAVO, VN of EU dient op een schaalgrootte te zijn die past bij Nederlands internationale gewicht en positie. Waar en wanneer geïnterveneerd kan of moet worden blijft vanzelfsprekend een zaak die zorgvuldige afweging behoeft. Een handboek over internationale betrekkingen dat hiervoor een oplossing aandraagt moet nog worden geschreven.

Dr. A. Boxhoorn is directeur van de Atlantische Commissie, een non-profit organisatie op het gebied van de trans-Atlantische betrekkingen. Zie ook: <http://www.atlantischecommissie.nl>.

Noten

- 1) J. Rood, 'Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst', in: *Internationale Spectator*, jaargang 64, nummer 1, 2010, pp. 8-11.
- 2) R. Haass, 'The age of nonpolarity: what will follow US dominance', in: *Foreign Affairs*, mei-juni 2008, pp. 44-57.
- 3) R. Kaplan, *Monsoon. The Indian Ocean and the future of American power*, 2010.
- 4) S. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, 1996; D. Moïse, *The geopolitics of emotion. How culture of fear, humiliation and hope are reshaping the world*, 2009; K. Mahbubani, *De eeuw van Azië*, 2008.
- 5) Ministerie van Defensie, *Eindrapport Verkenningen 2010. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag, 2010, p. 56 e.v.
- 6) Gegevens SIPRI 2010.
- 7) R. van der Veen, *Waarom Azië rijk en machtig wordt*, 2010.

TOEKOMSTVERKENNEN MET BELEID



EEN INTERVIEW MET MARJOLEIN VAN ASSELT

– door Camilia Bruil en Reinout Woittiez –

Eind 2010 heeft de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (WRR) *Uit zicht. Toekomstverkenningen met beleid* gepubliceerd. In deze bundel wordt op een systematische wijze uiteengezet hoe een beleidsgerichte toekomstverkenning benaderd dient te worden. Eveneens worden valkuilen inzichtelijk gemaakt. Camilia Bruil en Reinout Woittiez hadden naar aanleiding van deze WRR-publicatie een gesprek met Marjolein van Asselt – raadslid van de WRR, hoogleraar Risk Governance aan de Universiteit van Maastricht en redacteur van *Uit zicht* – om meer inzicht in ‘goede’ toekomstverkenning te vergaren.

In het rapport Uit zicht staat heel theoretisch beschreven hoe een toekomstverkenning aangepakt moet worden, maar hoe dient dit in de praktijk gebracht te worden als bijvoorbeeld de vraag is ‘hoe ontwikkelt de Nederlandse demografie zich in de komende vijftig jaar?’

‘Wij proberen in onze studie heel duidelijk te zeggen dat een dergelijke vraag niet in absolute zin te beantwoorden is. Je moet je altijd afvragen in welke context je die vraag stelt en waarom je het wilt weten. Wij betwisten het idee dat je op korte termijn moet “forecasten” en dus puntschattingen moet doen en op de langere termijn in scenario’s moet denken. Dat is niet de kern. De kern is de context. Deze is heel anders als het gaat om bijvoorbeeld uitkeringen dan wanneer het milieubeleid centraal staat. In beide gevallen zul je heel andere vragen hebben met betrekking tot demografische ontwikkelingen. Je moet je daarbij de vraag stellen of het verstandig is continuïteit en stabiliteit te veronderstellen. Met andere woorden of het verstandig is er vanuit te gaan dat het gaat zoals het ging. In het ene geval zullen onzekerheden die de toekomst met zich mee brengen voorop staan en in andere gevallen zal meer uitgegaan worden van een continuïteit. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gaat van het laatste uit en baseert zijn prognoses op statistische gegevens.

Essentieel is vervolgens hoe deze verkenningen worden gepresenteerd. En wanneer dit al dan niet met nuances wordt gepresenteerd, hoe wordt dat vervolgens overgenomen? Daar zit denk ik een deel van het probleem, want op het moment dat je met puntschattingen werkt dan kan dit heel gemakkelijk

als een voorspelling geïnterpreteerd worden. Maar het is een inschatting: “als het zo blijft gaan zoals het ging, dan komen we daar op uit”. Demografie wordt vaak gezien als een voorbeeld waarbij je wel aan “voorspelling” zou kunnen doen, maar wij hebben in ons rapport laten zien dat er allerlei ontwikkelingen, zoals medisch-technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in levensstijl, zijn waardoor demografische patronen – niet van vandaag op morgen – maar binnen een termijn van tien jaar meer kunnen veranderen dan gedacht waardoor alles anders loopt dan verwacht. En dat is een punt dat we willen maken: als je geen oog hebt voor mogelijke veranderingen, dan ben je steeds verrast. Ik noem dat ook wel dubbele onvoorbereidheid. Je hebt je helemaal blindgestaard op de cijfers en gezegd als we die cijfers nemen dan zijn we goed voorbereid op de toekomst. Dus het is een teleurstelling dat de zogenaamde “voorspelling” niet uitkomt en daarnaast heb je het probleem dat je niet hebt nagedacht wat je zou doen in een situatie die anders was dan die puntschatting.’

Wat is een puntschatting precies?

‘We noemen het een forecasting. Je veronderstelt dat er geen fundamentele veranderingen en trendbreuken zijn. Dergelijke prognoses lijken heel wetenschappelijk, omdat we vrij goed – tot op zekere hoogte – kunnen omschrijven hoe het verleden eruit heeft gezien. Dus als je je daarop baseert, dan lijkt dat heel veilig. Maar over de toekomst heb je uiteraard geen feiten.

Of je nu voor een puntschatting – forecasting – of

voor scenario's kiest, je moet je altijd bewust zijn dat de getallen die eruit komen geen feiten zijn. Je kunt en moet dan ook niet spreken van "voorspellen". Het woord "voorspellen" suggereert namelijk dat wanneer jij en ik over dezelfde informatie beschikken, we tot dezelfde conclusie zouden komen. Het heeft iets absoluuts, alsof er één waarheid over de toekomst is. Daarom leidt "voorspellen" ook tot problematische praktijken van toekomstverkenningen, want het leidt tot een voorkeur voor forecasting. Niet omdat je van mening bent dat het verstandig is om continuïteit en stabiliteit te veronderstellen, maar omdat je één toekomstbeeld wilt hebben. Naar onze mening is het dan ook beter te spreken over "verwachten". Daarover kunnen we van mening verschillen.

Mensen willen echter zekerheid over de toekomst. Daarom spreken ze graag over een voorspelling, maar dit is echter quasizekerheid die ertoe kan leiden dat je nog slechter voorbereid bent voor de toekomst dan wanneer je helemaal geen verkenning had gedaan. Je hebt je blindgestaard op die ene "voorspelling" en niet nagedacht over mogelijke alternatieven. Dit is de dubbele onvoorbereidheid en kan leiden tot zeer onproductieve discussies zoals ook het geval was over het Centraal Planbureau (CPB) in verband met de economische crisis. Er is heel veel tijd en energie gestoken in het verwijt dat het CPB deze crisis niet had voorspeld.

Maar er is ook een verleiding vanuit de experts; zij willen duidelijke uitspraken doen om op die manier op de behoefte van mensen – zekerheid over de toekomst verkrijgen – in te spelen. Experts zouden hier duidelijker over kunnen zijn. Vaak gaat het in hun eigen persberichten al mis. Het is de verleiding van de voorspelling. Dat is zo'n aantrekkelijke illusie! Daarnaast is het ook voor wetenschappers moeilijk om toekomst die anders zijn dan het verleden goed te motiveren. Dat lijkt al heel snel sciencefiction.

Zeker in een cultuur als in Nederland die zekerheidsgericht is, is deze verleiding van de voorspelling groot. Maar als de toekomst daadwerkelijk te voorspellen zou zijn, dan zou het niet meer zo interessant zijn, want dan maakt handelen niet meer uit. Je hebt de politiek nodig omdat de toekomst, zoals we dat in *Uit zicht* zeggen, open maar niet leeg is. Niet alles kan, maar het is wel beïnvloedbaar. De toekomst is het speelveld van de macht.

Wat is precies een normatieve toekomstverkenning?

'Bij een normatieve toekomstverkenning staan waarden centraal. Welke toekomstscenario's zijn denkbaar en welke scenario's zijn vanuit deze waarden geredeneerd al dan niet wenselijk? Hoe wil je dat de toekomst eruit ziet? Dit betekent niet dat een normatieve toekomstverkenning alleen maar normatief is en dat je als het ware de kennis en de feiten die er zijn over boord gooit. Het betekent dat de onzekerheden die er zijn vanuit verschillende perspectieven te interpreteren zijn en dat dit afhankelijk is van de waarden en normen die je hebt. Hoe meer onzekerheden er zijn, hoe meer ruimte er is voor interpretatie en dus voor normatieve toekomstverkenning.'

Wie zouden normatieve toekomstverkenningen moeten ontwikkelen?

'Wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, zoals de Teldersstichting, zouden hier een belangrijke rol kunnen vervullen. Zij hebben al de dubbelpositie, want aan de ene kant hebben zij een kennispositie en aan de andere kant een normatieve. Toekomstverkenningen zijn volgens mij een voor de hand liggende activiteit voor de wetenschappelijke bureaus. Planbureaus en instellingen als de RIVM en WRR kunnen deze taak moeilijk verrichten, omdat ze "politiek neutraal" geacht worden te zijn. Wel zouden ze volgens mij de wetenschappelijke bureaus moeten ondersteunen met hun ervaring en expertises rondom toekomstverkenningen. Zij kunnen dat faciliteren: dat is ook een manier om hun taak in te vullen. Zeker daar de wetenschappelijke bureaus zeer klein zijn, zelfs van de grote partijen.

De wetenschappelijke bureaus van politieke partijen doen nu overigens ook al aan toekomstverkenning. Er wordt geen rapport uitgebracht zonder gedachten over de toekomst, want de toekomst is het speelveld van de macht. En het gaat er niet om het verleden te veranderen, maar de toekomst.'

Hoe voeren de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen deze taak uit?

'Veelal zijn de wetenschappelijke bureaus zich niet bewust van het feit dat zij aan toekomstverkenning doen. Met onze studie hopen we de bureaus te helpen herkennen dat ze aan toekomstverkenning doen en dat ze dus ook gebruik kunnen maken van het gedachtegoed dat daarover is ontwikkeld. Dat helpt explicieter te zijn in wat ze nu doen en na te denken in hoeverre ze van mening zijn dat ze het "goed" doen. Ik denk dat daar een uitdaging ligt voor de

wetenschappelijke bureaus. Nu doen ze eigenlijk aan normatieve forecasting: de toekomst in enkelvoud, maar wel vanuit een normatief perspectief. Dan creëer je je eigen waarheid. De bureaus kunnen natuurlijk wel zeggen “wij zijn niet degene die rekening moeten houden met alle mogelijke toekomst. Sommige toekomstbeelden moeten andere partijen maar voor hun rekening nemen”.’

Idealiter zou het politieke debat over de toekomst moeten gaan, maar in de praktijk zie je toch dat korte termijn zaken een grote rol spelen in de Tweede Kamer; er wordt getwitterd over wat vandaag in de krant staat en morgen worden daar Kamervragen over gesteld.

‘Ja, maar er wordt veel meer getwitterd dan je ooit in de Kamer kunt vragen en daar moeten ze dus ook selecteren. Dit doen zij ook vanuit hun beeld van wat een goede maatschappij is of wat zij nu kunnen veranderen zodat het over tien jaar anders is. Naar mijn idee zouden veel Kamerleden ook meer over de toekomst willen debatteren, maar zijn ze bang voor de kiezer. Het idee bestaat dat de kiezer geen serieus debat wil over in wat voor een wereld wij willen, in wat voor een land wij willen leven en wat wij daar wel en niet voor over hebben. Want dat laatste is natuurlijk de politieke hamvraag uiteindelijk.’

Door beleid in de jaren zestig en zeventig zijn er veel gastarbeiders naar Nederland gekomen, waaronder veel moslims. Is dan het idee van de PVV om alle moslims het land uit te willen hebben ook een soort ontkenning van het verleden en de toekomst?

‘Het zou interessant zijn om met de PVV een toekomstverkenning uit te voeren over deze kwestie. Want is dat idee – alle moslims het land uit – niet alleen denkbaar, maar ook mogelijk? En wat moet je allemaal doorbreken om dat te bewerkstelligen en is dat doorbreekbaar? Sommige zaken, zoals de Nederlandse Grondwet, zijn zo verschrikkelijk moeilijk te veranderen. Dus wat is allemaal nodig en op welk termijn is dat überhaupt veranderbaar? Als je daar antwoord op hebt, weet je of het een mogelijke toekomst is. Zo kan toekomstverkenning helpen om zin van onzin te onderscheiden. Daarnaast kun je zeggen dat de PVV de toekomstkaart op een heel slimme manier speelt. Zij zetten een beeld van een onwenselijke toekomst neer: de islamisering van

Nederland. Dat doen zij heel consequent. Een aanstormende toekomst en die moeten we met man en macht gaan tegenhouden. En dat is een debat over de toekomst: in welk land wil jij dat je kinderen leven? En je kunt niet beweren dat dit geen kiezers trekt.’

Tot slot. In Uit zicht benadrukken jullie dat het verstandig kan zijn om in scenario's te denken. Maar hoe 'verkoop' je dit aan de gemiddelde burger?

‘Het gaat erom dat je denkt in meervoud, dat je durft te zeggen dat er meerdere mogelijke toekomst. Dus begin met twee scenario's, want het grote verschil is niet tussen twee en vier, maar tussen één en twee. Eén is de toekomst zonder verandering en dit – twee – is de toekomst waarvoor wij ons best gaan doen. Deze twee scenario's kun je uitleggen aan burgers zonder al te ingewikkeld te zijn. Je zou ook naar verkiezingsprogramma's kunnen kijken als verschillende scenario's. Deels zullen deze verschillend zijn over wat wenselijk is en deels zullen er ook verschillen zijn in interpretaties van wat wel en niet mogelijk is en onder welke voorwaarden.

Interessant is overigens ook dat het woord “toekomst” in alle verkiezingsprogramma's wordt gebruikt, maar dan meer als slagzin. Door middel van normatieve toekomstverkenningen in scenario's door de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen – gefaciliteerd door de planbureaus – kun je een niveau dieper komen over wat de toekomst betekent. Als “wij”, dus jullie als politieke partij, het over de toekomst hebben dan hebben we het dus hierover. Volgens mij is niemand blij met de vertwijfeling van de politiek – niemand wil constant reageren op de waan van de dag, het heet niet voor niets *waan* van de dag – en dus zijn er meer mensen op zoek. Er moet hiervoor een nieuw elan worden gevonden en toekomstverkenning zou daar een bijdrage aan kunnen leveren.’

Drs. C. Bruil is wetenschappelijk medewerker van de prof.mr. B.M. Teldersstichting en eindredacteur van Liberaal Reveil. Dr.ir. R.D. Woittiez is directeur Milieu en Veiligheid bij het RIVM. Daarnaast is hij hoofdredacteur van Liberaal Reveil en verzorgt hij trainingen voor de Haya van Somerenstichting.

DE ZWARTE ZWAAN



NAAR AANLEIDING VAN: NASSIM NICHOLAS TALEB, DE ZWARTE ZWAAN.
DE IMPACT VAN HET HOOGST ONWAARSCHIJNLIJKE, AMSTERDAM, 2008.

– Reinout Woittiez –

Een zwarte zwaan is een zeldzaamheid, een zwaan is als regel wit, en hoort ook wit te zijn naar de opvatting van velen. Het is juist die neiging te leven naar het gegeven dat zwanen wit zijn dat Nassim Nicholas Taleb in zijn boek *De zwarte zwaan. De impact van het hoogst onwaarschijnlijke* aan de kaak stelt. De indringende belevenissen in ons leven zijn niet de gebeurtenissen waar we min of meer op konden rekenen, maar juist de totaal onverwachte situaties. Met de koudste decembermaand – 2010 – en de warmste en droogste aprilmaand – 2011 – sinds honderd jaar konden we rekening houden, maar in het geval van de aanslagen van 11 september, de bankencrash van 2008, Katrina of de langdurige IJslandse vulkaanuitbarsting was dit niet mogelijk. In de Japanse kerncentrales van Fukushima was rekening gehouden met aardbevingen. Maar dat een daaropvolgende tsunami van veertien meter alle noodstroomnetten zou platleggen, en daarmee iedere vorm van ordelijke afschakeling van de kerncentrales onmogelijk zou maken, dat was op geen enkele wijze voorzien. En dat zijn dan het type, dat de grootste impact op ons bestaan hebben. Deze zwarte zwanen zijn onvoorspelbaar en hebben grote gevolgen.

Met zijn betoog om meer in termen van zwarte zwanen naar de toekomst te kijken sluit Taleb zich van harte aan bij de kijkwijze van Karl Popper, betiteld als semi-scepticisme. Ieders wereld, zo zegt het semi-scepticisme, is in hoge mate onvoorspelbaar. Een open samenleving zou er, volgens Popper en Taleb, op gericht moeten zijn deze onvoorspelbaarheid als uitgangspunt te nemen. En in het vervolg daarop moeten we voor onszelf steeds maar weer vaststellen en expliciet maken dat onwrikbare zekerheden simpelweg niet bestaan.

Eigenlijk gaat Talebs betoog over uitiem nuchter kijken naar de wereld om ons heen. Taleb haalt in deze

context Frédéric Bastiat aan, met zijn leer van de bedrieglijke filantropie van regeringen: regeringen, daarbij gesteund door de pers, helpen mensen op een zichtbare en in het oog springende manier, maar ze zwijgen over het kerkhof aan onzichtbare negatieve gevolgen voor anderen. Tegenwoordig zouden we zeggen: er is geen free lunch.

En Taleb trekt zijn leer van semi-scepticisme en nuchter kijken door tot contrair denken over onvoorspelbaarheid. Met recht van spreken voert hij, als Libanees van oorsprong, het volgende voorbeeld van contrair denken over onvoorspelbaarheid ten tonele: stel dat je gevlucht bent voor de oorlog tussen Israël en Hezbollah en wacht op het moment dat je terug kunt keren naar je geboortehuis en je familie. Als je na een week wachten nog niet terug kunt is de kans groot dat je nog een weekje moet wachten voor terugkeer; na een maand wachten is de kans op nog een maand wachten op terugkeer groter dan op nog een week wachten; en na een jaar is de kans groot dat je nog minstens een jaar moet wachten. Met andere woorden: iedere dag wachten in ballingschap wordt de kans op terugkeer kleiner in plaats van groter!

Taleb verklaart onze hardnekkigheid om voorspelbaarheid als uitgangspunt te nemen uit onze neiging tot *framing*: we kiezen referentiepunten van waaruit we handelen, en alleen door uit te gaan van deze 'vastgezette' verwachtingen slagen we erin om voorwaarts te leven. Daarbij vergeten we ondertussen al het onvoorspelbare. De uitdaging ligt er volgens Taleb in om op individueel niveau je niet in te laten met grote zaken die je in potentie diep in de ellende kunnen storten. Hier raakt Taleb aan individuele deugden als zelfredzaamheid, gematigdheid en spaarzaamheid. In *Boren in hardhout*¹ onderstreept Frits Bolkestein ook al het belang van deze deugden voor een vrije samenleving, omdat sociaal kapitaal

alleen maar stevig verankerd is als het steunt op robuuste pijlers van individueel kapitaal. Bolkestein voegt daar overigens wel direct aan toe dat het liberalisme niet zo erg 'van de deugden' is. Seneca beschreef 2500 jaar geleden de houding van voorzichtigheid en zelfredzaamheid als volgt: 'De standvastige reist met lichte bekapping door het leven, hij weet hoe hij zijn begeerte moet beperken en staat stevig als een eik in de wind, onder de aframmelingen van het wisselvallige lot.'^A Taleb treedt met zijn betoog in de voetsporen van Bolkestein en Seneca.

Op maatschappelijk niveau brengt het gegeven van onvoorspelbaarheid Taleb tot de conclusie dat de vrije markt het beste instrument is om met onvoorspelbaarheid om te gaan. De vrije markt laat maximale serendipiteit toe, geeft ruimte aan negatief en positief toeval en faciliteert verbeteringen door 'stochastisch geknutsel'. In deze redenering geeft Taleb duidelijk aan op de lijn van Friedrich Hayek te zitten, die in zijn *The fatal conceit. The errors of socialism*² de kracht van de spontane ordening vanuit de markt helder onderbouwt, immers de markt is: '... the only known method of providing information enabling individuals to judge comparative advantages of different uses of resources.' In Nederland heeft J.H.L. Vorst in zijn proefschrift *Zorg naar de top*^{B,3} in 2008, geheel volgens de lijn van de kracht van spontane ordening, empirisch aangetoond dat regionale gezondheidszorg als regel betere kwaliteit

levert dan centraal aangestuurde zorg. Desgevraagd zou Taleb ook zeker de Eerste Kamer geadviseerd hebben af te zien van het Elektronisch Patiënten Dossier (EPD).

Taleb maakt in zijn boek duidelijk dat maatschappelijke ontwikkelingen veel onvoorspelbaarder zijn dan wij denken. Plannenmakerij op basis van voorspellingen acht hij daarom zowel voor overheden als voor individuen nogal overmoedig en arrogant. Beter is het, in zijn ogen, weerstandsvermogen op te bouwen tegen onvoorspelbare tegenvallers. De actualiteit van de Europese schuldencrisis onderstreept de kracht van zijn argument.

Taleb's betoog over zwarte zwanen vormt een overtuigend pleidooi voor een sterke overheid die weg blijft van maakbaarheid op basis van planvorming en die individuele burgers uitnodigt tot zelfredzaamheid.

Dr.ir. R.D. Woittiez is directeur Milieu en Veiligheid bij het RIVM. Daarnaast is hij hoofdredacteur van Liberaal Reveil en verzorgt hij trainingen voor de Haya van Somerenstichting.

Noten:

- 1) F. Bolkestein, *Boren in hardhout*, Amsterdam, 1998.
- 2) F.A. Hayek, *The fatal conceit. The errors of socialism*, Chicago, 1988.
- 3) J.H.L. Vorst, *Zorg naar de top*, proefschrift Universiteit Twente, 2008.

A Vrije vertaling van de auteur.

B Een studie naar regionale netwerken in de gezondheidszorg.

VORMT HET MEERDERHEIDSBEGINSEL EEN BEDREIGING VOOR DE VRIJHEID?



AANKLACHT EN VERDEDIGING

– Robert Nef –

Op 12 oktober aanstaande organiseert de Teldersstichting opnieuw een Telderslezing. Dit jaar zal Robert Nef, hoofd van de Zwitserse liberale denktank Liberales Institut te Zürich, ter gelegenheid van de zevende editie van de Telderslezing spreken over de toekomst van Europa en de euro. Op 28 juni 2008 kreeg Nef in Freiburg im Breisgau de Hayek Medaille uitgereikt voor zijn oeuvre, waarin hij ingaat op het idee van vrijheid in de economie, in staatsaangelegenheden en in cultuur. Bij die gelegenheid sprak Nef over het meerderheidsbeginsel en de mogelijke bedreigingen voor de vrijheid die daarvan uit kunnen gaan. Een Nederlandse vertaling van deze lezing is ter kennismaking met het werk van Robert Nef opgenomen in deze editie van *Liberaal Reveil*.^A

Voor een verdediging van het meerderheidsbeginsel bij politieke besluitvorming hoeft alleen naar de eed te worden gekeken die bij Rütli werd gezworen door de *founding fathers* van de Zwitserse Confederatie, zoals geportretteerd in *Wilhelm Tell*.^B Dit dramatische werk van de geniale Duitse dichter Friedrich Schiller vormt het beste voorbeeld van een politieke filosofie van het collectief.

Wir wollen sein ein einzig Volk von Brüdern,
in keiner Not uns trennen und Gefahr.
Wir wollen frei sein wie die Väter waren,
eher den Tod, als in der Knechtschaft leben.
Wir wollen trauen auf den höchsten Gott
und uns nicht fürchten vor der Macht der
Menschen.¹

De aanklacht tegen het meerderheidsbeginsel is gebaseerd op mijn eigen moderne versie van Schiller, waarin de gevolgen op de lange termijn van het meerderheidsbeginsel tot uitdrukking komen.

Wir wollen sein ein einzig Volk von Rentnern
Uns zwangsversichern gegen alle Not
Wir wollen Wohlfahrt, selbst auf Kosten
unserer Kinder,
eher Taktieren, als eigenständig sich behaupten.
Wir wollen trauen auf den Staat da oben
Und uns stets beugen vor der Macht der Mehrheit.

Wat onderscheidt beide teksten – behalve het opvallende kwaliteitsverschil ten gunste van Schiller? Ruim twee eeuwen zijn verstreken sinds de publicatie van Schillers' *Wilhelm Tell* en ruim zeven eeuwen sinds de historische oprichting van de Zwitserse Confederatie in 1291. Met mijn parodie op de Rütli-eed beoog ik te illustreren wat overblijft van vrijheid wanneer het beginsel van besluitvorming bij meerderheid lang genoeg in praktijk wordt gebracht met te weinig restricties en gecombineerd met het beginsel van representatie.

Dit is de fundamentele vraag die in verloop van tijd op vele wijzen is beantwoord: is het meerderheidsprincipe als basis voor collectieve meningsvorming verenigbaar met het idee van vrijheid? Als bedachtzaam toeschouwer van de werkelijkheid met een liberale insteek moet ik deze vraag met 'nee' beantwoorden. Als Zwitser burger met wortels in

A De lezing is vertaald door Fleur de Beaufort, wetenschappelijk medewerker van de prof.mr. B.M. Teldersstichting en redactielid van *Liberaal Reveil*.

B Rütli is de naam van een alpenweide in de gemeente Seelisberg, gelegen in de Zwitserse kanton Uri aan de Vierwaldstättersee. Volgens de overlevering beloofden de kantons Uri, Schwyz en Unterwalden elkaar hier eind dertiende eeuw militaire bijstand bij een aanval van buiten, opdat hun onafhankelijk gehandhaafd kon blijven. Met deze zogenaamde Rütli-schwur (Rütli-eed) legden de drie kantons de basis voor de Zwitserse Eidgenossenschaft die zou uitgroeien tot de statenbond Confoederatio Helvetica. Wilhelm Tell was in feite de eerste burger die zich tegen de tirannieke Oostenrijkse overheersing in zijn kanton verzette en legde daarmee de basis voor de Zwitserse onafhankelijkheid. Ieder jaar wordt op 1 augustus tijdens de nationale feestdag deze Rütli-schwur herdacht.

Appenzell, een regio die op vijfhonderd jaar directe democratie kan terugkijken, neig ik echter naar 'ja'. Rationeel scepticisme versus emotionele gehechtheid: wat is sterker?

Gegeven het startpunt is de vraag niet of het meerderheidsprincipe langdurig verenigbaar is met voldoende garanties voor de vrijheid, maar onder welke omstandigheden deze – ogenschijnlijk onmogelijke – combinatie een kans van slagen heeft.

De meerderheid is geneigd te willen leven ten koste van productieve minderheden met een beroep op het meerderheidsbeginsel. Direct gevolg is dat de productiviteit daalt, omdat herverdeling minder productief is dan investeringen in technologische en economische vooruitgang, welke altijd tot op zekere hoogte afhankelijk zijn van durfkapitaal. Als de productiviteit daalt, neemt het concurrentievermogen af, wat uiteindelijk leidt tot een algemene welvaartsdaling. Herverdeling eet, net als revoluties, zijn eigen kinderen, of – in een moderne variant – voorkomt dat zij überhaupt ontstaan. Dit is het pessimistische beeld, zoals eerder onder andere geschetst door Bastiat, Von Mises en Von Hayek.

Voor: Schillers' alternatief voor een Jacobijnse regering van het volk

Friedrich Schillers' weergave van de oprichting van de Zwitserse Confederatie vat dit moment voor zijn eigen tijd samen op een overdreven mythische en symbolische wijze. Een nauwkeurige analyse laat zien dat Schiller niet primair bezorgd was over de origine van Zwitserland, maar veeleer over de Franse verklaring van de rechten van de mens. Schillers' *Wilhelm Tell* kan gezien worden als een alternatief voor de latere terreur die door de Jacobijnen werd geïnstitutionaliseerd. Het toneelstuk is niet alleen een communaristische lofzang op de Zwitsers bij Rütli; het toont ook de samenhang tussen de kleine gemeenschap en het sterke individu. In de uiteindelijke analyse wordt Zwitserland gevormd door het kleinschalige collectief bij Rütli in combinatie met Wilhelm Tell, de dissidente opstandeling die de tirannieke overheerser doodt.

Tegen: Aristoteles en het primaat van de politiek

Democratie was voor Aristoteles een 'gebrekkige vorm' van de 'regering door velen'. De carrière van de term 'democratie', vandaag de dag vooral als positief ervaren, begon dus met een zekere mate van kritiek. Aristoteles heeft de potentie tot degeneratie van het meerderheidsprincipe nauwkeurig geïdentificeerd en omschreven. Zijn *Politica* is een plei-

dooi voor een gemengde staatsvorm. Daarbij maakt Aristoteles onderscheid tussen regering door één, enkele of velen. Alle regeringsvormen kunnen in beginsel slagen, indien zij het algemeen belang niet uit het oog verliezen, en falen wanneer zij enkel het belang van de ene, enkele of velen in het oog houden. Aristoteles houdt het weliswaar voor mogelijk dat de meerderheid deugdzaam regeert, doch acht dit uiteindelijk onwaarschijnlijk. 'For while it is possible for one or a few to be outstandingly virtuous, it is difficult for a larger number to be accomplished in every virtue, but it can be so in military virtue in particular. That is precisely why the class of defensive soldiers, the ones who possess the weapons, has the most authority in this constitution. Deviations from these are tyranny from kingship, oligarchy from aristocracy, and democracy from polity. For tyranny is rule by one person for the benefit of the monarch, oligarchy is for the benefit of the rich, and democracy is for the benefit of the poor. But none is for their common profit.'²

Hoewel Aristoteles zich een scherpzinnig waarnemer van zijn tijdgenoten toonde, toen hij de mens definieerde als politiek dier (*zoon politikon*), effende hij daarmee naar mijn mening de weg voor een vernietigende overschatting van het politieke en een ernstige onderschatting van het particuliere, de economie en *civil society*. Voor aristocraten als hijzelf, Plato voor hem en velen na hem, de *homo oeconomicus* – de boer en de koopman – was niets dan een Filistijn. Deze mensen maakten zich – over de rug van een leger aan slaven en andere rechtelozen – druk over zulke banale zaken als het verdienen van de kost. In Europa heeft dit onderscheid tussen economie en politiek geleid tot een wijdverbreide minachting voor de *homo oeconomicus* en de economie als zodanig. De intellectuele voorkeur voor de *homo politicus* boven de *homo oeconomicus* is springlevend.

Voor: Appenzell als tegenhanger van het oude Athene

Directe democratie, zoals belichaamd in de *Landesgemeinde* van Appenzell verschilt duidelijk van de oude Atheense democratie.³ In Athene werd de volksvergadering drie tot vier keer per maand bijeengeroepen en kregen de aanwezigen een dagvergoeding. De volksvergadering controleerde de ambtenarij, hield toezicht op de centraal gereguleerde graanverdeling, nam besluiten over oorlog en vrede, deed uitspraak bij verraad, kon over de verstoting van staatsgevaarlijke burgers besluiten, luisterde naar petitieën en selecteerde de belangrijkste militairen. Het congres, dat gedurende de Franse Revolutie

werd ingesteld en model stond voor veel contemporaine parlementaire systemen, nam veel ideeën over van het Atheense model. Op deze manier werd de politiek de ziekte die zij eigenlijk zou moeten genezen.

Het politieke systeem van de twee Appenzells biedt een opvallend contrast. Dit politieke systeem, dat meer dan vijf eeuwen onafgebroken werd toegepast, was in feite een directe democratie. Hiermee zijn alle beweringen, inclusief die van Aristoteles, weerlegt dat een meerderheidsregering wel moet bezwijken onder de last van inherente gebreken omdat het onvermijdelijk leidt tot de uitbuiting van de minderheid van rijke burgers door de meerderheid van minder rijke burgers.

In de *Landesgemeinde* – een soort openluchtcongres – werden verkiezingen gehouden en wetten aangenomen – of verworpen indien er geen consensus werd bereikt. Het hoofd van de regering werd voor één jaar benoemd door het volk en moest zich publiek verantwoorden dat iedere overheidsmaatregel was genomen in het belang van het land. Alle posities bij de overheid en de rechtspraak waren – en zijn dat soms tot op heden – parttime, onbezoldigd en beperkt tot één jaar. De professionele politicus bestond niet; politiek was veeleer een deel van de functie van iedere burger. Degenen met (regerings) verantwoordelijkheid werden direct door het volk gekozen en ontslagen. Hun macht was altijd zeer beperkt en had met name betrekking op de buitenlandse politiek, de rechtspraak en de infrastructuur. Er was vrijwel niets te (her)verdelen, behalve lasten. Het besluit tot een militaire operatie werd bijvoorbeeld hoofdzakelijk genomen door degenen die uiteindelijk ook het leger moesten vormen. Dit samengaan van het nemen van de beslissing en het implementeren ervan is cruciaal, vooral op militair gebied, omdat het collectief op dit terrein van individuen vraagt hun leven in de waagschaal te stellen. Op dit punt had Aristoteles gelijk. Indien het om een keuze tussen oorlog en vrede gaat – een fundamenteel politiek besluit – is de meerderheid, die ook de consequentie van een besluit moet dragen, in feite competentere om het besluit te nemen dan de minderheid die er uiteindelijk veelal alleen van profiteert.

Dit is het essentiële verschil tussen de slavendrijvende elite in Athene en de hardwerkende keuterboer in Appenzell, die niet alleen zijn eigen land bewerkt, maar ook onderdeel is van het leger dat dit land moet beschermen. Het belang van publieke en private zaken – *res publica* and *res privata* – verschil de fundamenteel.

Over het algemeen werd in de *Landesgemeinde* consensus bereikt via directe democratie, meer dan eens met substantiële meerderheden. Een enkele keer eindigde de verzameling in een meningsverschil. Dit leidde echter nooit tot bloedvergieten, ondanks het feit dat alle aanwezigen waren gewapend. Eén dag per jaar was iedere man een *zoon politikon*. De andere 364 dagen waren voor de *Häämetli* (de eigen boerderij), de particuliere economie, de gemeenschap van de eigen familie en de lokaal verankerde cultuur. Samenvattend kan dus worden gesteld dat consensusvorming in een democratie op basis van het meerderheidsbeginsel mogelijk is, indien het beperkt blijft in bereik, tijdsperiode en financiering tot het kleinst mogelijke deel van de samenleving. Bovendien dient inspraak de uitzondering te zijn op de regel van zelfbeschikking.

Tegen: juiste oordeelsvorming is altijd beperkt gebleven tot enkelen

De centrale bevinding van de Poolse prins Leo Sapieha in Schillers' onvoltooide werk *Demetrius* is dat juiste oordeelsvorming altijd beperkt blijft tot enkelen. Daarmee bekritiseert de Poolse prins democratie als zodanig. Het vermoeden bestaat dat Schiller in *Demetrius* zijn communitaristische belijdenis voor de democratie, zoals uiteengezet in *Wilhelm Tell*, wilde preciseren. In *Wilhelm Tell* herkent het collectief het juiste moment voor de vrijheidseis en werkt samen met het sterke individu Tell om het doel te bereiken. Demetrius is gesitueerd in de aristocratische omgeving van het tsaristische Rusland. Voor zover we kunnen afleiden uit de overgeleverde delen is *Demetrius* geen politiek werk en kan het dus niet worden beschouwd als aristocratisch antwoord op het democratische werk rondom de persoon Wilhelm Tell. In essentie is Schiller geïnteresseerd in psychologie, in verschijning versus werkelijkheid, in de waarheid zoals die wordt gevormd in het spanningsveld tussen iemands eigen perceptie en de perceptie van anderen. Men kan dit interpreteren als een indicatie dat voor schrijvers en historici psychologie de cruciale rol speelt in de wereldgeschiedenis, in plaats van politiek.

Die Mehrheit?

Was ist die Mehrheit? Mehrheit ist der Unsinn,
Verstand ist stets bei wen'gen nur gewesen.

Bekümmert sich ums Ganze, wer nichts hat?

Hat der Bettler eine Freiheit, eine Wahl?

Er muss den Mächtigen, der ihn bezahlt.

Um Brot und Stiefel seine Stimm verkaufen.

Man soll die Stimmen wägen, und nicht zählen;

Der Staat muss untergehn, früh oder spät,
Wo Mehrheit siegt und Unverstand entscheidet.⁴

Voor: de stem van het volk is de stem van God

Ondanks alle tegenargumenten geniet het meerderheidsprincipe haast onbeperkte instemming, omdat het naar men zegt ten minste de helft van alle betrokkenen in hun wensen voorziet. Bovendien wordt aangenomen dat de meerderheid uitblinkt in besluiten wat goed is voor iedereen. *Vox populi, vox Dei* – de stem van het volk is de stem van God. Deze formulering wordt toegeschreven aan Alcuinus van York, die het kritisch toevoegt in een brief aan Karel de Grote.

Het klassieke principe van de meerderheidsregering telt stemmen per hoofd of per persoon, zelfs wanneer de persoon in kwestie zijn hoofd niet gebruikt, doch in plaats daarvan vertrouwt op zijn gevoel. Wie het meerderheidsprincipe volgt moet ook accepteren dat in het ergste geval bijna de helft van de betrokkenen – veelal ‘de betere helft’ – zich tevreden moet stellen met het feit dat zij geregeerd wordt door de mening van anderen. Uiteindelijk vaak net niet de helft.

Is het glas van het meerderheidsbeginsel half vol of half leeg? In een dictatuur wordt iedereen – in het ergste geval – permanent gedwongen bepaalde zaken te doen of juist te laten. Maar dit kan ook het geval zijn onder een meerderheidsregering. Indien het meerderheidsbeginsel wordt gebruikt als middel om een veelvoud aan mogelijke opties bij voorbaat uit te sluiten, dan zal het aantal rechtelozen groeien van verkiezing tot verkiezing. In een pluralistisch samengestelde groep is het zelfs mogelijk dat uiteindelijk niemand de oplossing krijgt die hij of zij spontaan als beste zag.

Voor/tegen: democratie als aantasting of afschaffing van persoonlijke verantwoordelijkheid

In zijn beroemde essay *Vom Wesen und Wert der Demokratie* uit 1929 refereert jurist Hans Kelsen aan de vraag ‘wat is waarheid?’ die Pilatus stelt in het Evangelie volgens Johannes. Pilatus stelt deze vraag, in het kader van Jezus’ verklaring dat hij de Koning der Joden is, aan het spontaan verzamelde plebisciet waarbinnen de meerderheid wordt gevormd door degenen die het hardst schreeuwen. Het resultaat is duidelijk: de menigte wil dat Jezus wordt gekruisigd en dat misdadiger Barabbas in zijn plaats wordt vrijgelaten.

Ik laat de moeilijke vraag of de meerderheid in dit geval een juiste of verkeerde beslissing heeft ge-

nomen op basis van wetgeving of in het licht van de verlossingsgeschiedenis in het midden. Ik laat het ook aan ieders eigen oordeel of dit verhaal voor of tegen het principe van meerderheidsbesluitvorming spreekt als manier om aan de individuele verantwoordelijkheid te ontkomen.

Voorwaarden die aan het principe van de meerderheidsregering moeten worden verbonden

Beschermt of ondermijnt de meerderheidsregering nu de vrijheid? Het antwoord kan hier geen eenvoudig ja of nee zijn, het hangt, zoals Hayek al zei, af van de omstandigheden. Wel kunnen we stellen dat het beginsel van besluitvorming bij meerderheid – *one man, one vote* – ambivalent is ten opzichte van vrijheid en in ieder geval in potentie een serieuze bedreiging van de vrijheid kan vormen.

Desalniettemin kan het principe van de meerderheidsregering samengaan met vrijheid mits het aan de volgende voorwaarden voldoet. In de eerste plaats mag het meerderheidsprincipe niet worden toegepast op kwesties van (her)verdeling. Daarnaast dient besluitvorming bij meerderheid beperkt te blijven tot de (de)selectie van de verantwoordelijken voor zaken die de gehele samenleving aangaan. Deze verantwoordelijkheid dient beperkt te zijn in tijd en bereik.

Ten derde is het principe van meerderheidsbesluitvorming aanvullend toepasbaar als een veto voor nieuwe lasten en reguleringen. Het maakt veelal paradoxaal doch effectief coalities mogelijk van degenen die de notie van ‘steeds meer staat’ verwerpen. Hoewel er geen psychologische redenen zijn voor het feit dat het makkelijker is een meerderheid tegen een voorstel te vinden dan een meerderheid voor, zijn er wel redenen die ontspringen aan de logica van de besluitvorming, omdat de redenen voor verwerping altijd breder worden gedragen dan die voor instemming.^C

In de laatste plaats biedt meerderheidsbesluitvorming mensen de mogelijkheid overeenstemming te bereiken over de bescherming tegen gevaren voor de samenleving. Het is altijd makkelijker consensus te bereiken over wat mensen als slecht voor iedereen ervaren, dan over wat als goed wordt gezien. Wilhelm Busch maakt dit perfect duidelijk in *Die fromme Helene* (1872) wanneer hij zegt dat het goede in feite het slechte is wat we nalaten te doen. Daarom

C Natuurlijk kunnen politieke kwesties in referenda altijd zodanig worden geformuleerd dat tegenstanders gedwongen worden voor te stemmen en voorstanders tegen, maar dit doet geen afbreuk aan het feit dat er vrijwel altijd meer redenen zijn tegen een nieuw voorstel te stemmen dan voor.

is het makkelijker voor een groep om consensus te bereiken over wat niet moet worden gedaan, dan over wat juist wel moet worden gedaan. Dit zijn samenvattend de voorwaarden waaronder het meerderheidsbeginsel kan samengaan met vrijheid.

Maar er zijn andere voorwaarden, gebaseerd op historie en psychologie. Er moet een traditionele en institutionele band bestaan met een vorm van reeds bestaande vrijheidsliefde, alsmede een diepgevoelde afkeer bij de meerderheid om de minderheid te onderdrukken. Zonder dit instinct tegen alle vormen van macht bestaat het gevaar dat de meerderheidsbesluitvorming de creatieve dissidentie, waar uiteindelijk de hele samenleving wel bij kan varen, de nek omdraait. De bescherming van minderheden kan uiteindelijk de meerderheid behoeden voor collectieve verdoving. Al moet gezegd worden dat met een beroep op de bescherming van minderheden ook een heleboel nonsens wordt verkocht. Zo wordt het vaak misbruikt om allerlei groepsprivileges met succes te introduceren. 'The most important minority is the individual', zoals Ayn Rand ooit schreef.

Inspraak is evenals het principe van meerderheidsbesluitvorming geen doel op zich. Het geniet een ondergeschikte positie tegenover individuele zelfbeschikking. Ik herinner de lezers aan de prioriteit die de eigen boerderij in Appenzell genoot boven de gemeenschap. De bewijslast voor wat betreft uitvoerbaarheid en algemeen voordeel ligt bij degenen die persoonlijke autonomie, gebaseerd op zelfbeschikking, willen vervangen door collectieve autonomie, gebaseerd op het meerderheidsbeginsel.

De verplichting goed te doen, en bovenal, de dwang te doen wat de meerderheid goed acht, verandert diversiteit in uniformiteit en heeft een vernietigende impact op de samenleving als geheel. Iedere creatieve samenleving is gebaseerd op competitie, en indien meerderheidsbesluitvorming misbruikt wordt om onpopulaire alternatieven uit te bannen, degenereert het tot bestuur van populistten die alleen naar meerderheden luisteren wanneer het hen uitkomt.

Maar hoe is het mogelijk niet alleen een meerderheid te krijgen, maar een veelomvattende en blijvende consensus? Mijn politieke filosofie, die is gebaseerd op historische observatie en persoonlijke ervaring, bekritiseert de massale overschatting van politiek en daarmee van de staat. Ik vraag me serieus af of het op de lange termijn geen zegen zou zijn indien de *homo politicus* van Aristoteles vervangen zou worden door de *homo oeconomicus cultivatus*. Niet

overhaast, maar in de zin van een geregelde aftocht van de mythe van de staat.⁵

Democratie kan op de lange termijn alleen overleven als een zichzelf beperkende democratie. Het invoeren van steeds meer democratie op allerlei terreinen maakt de democratie uiteindelijk onhoudbaar. Integendeel, juist het lef om democratie aan strikte grenzen te onderwerpen is nodig voor een ook in de toekomst vitale democratie, grenzen die de spontane orde van economische en culturele ontwikkelingen niet verhinderen. De onttroning van de politiek is nodig, zoals Friedrich von Hayek ruim dertig jaar geleden duidelijk maakte.

'Wenn die Sozialisten ehrlich glauben, dass [...] die Demokratie ein höherer Wert sei als der Sozialismus, dann müssen sie eben auf ihren Sozialismus verzichten. Denn wenn auch die heute bestehende Form der Demokratie zu Sozialismus treibt, so sind sie im Ergebnis doch unvereinbar. Politik unter diesen Bedingungen führt uns in einen Abgrund. Es ist hohe Zeit, dass wir ihr die Flügel beschneiden und Vorkehrungen treffen, die den gemeinen Mann in die Lage versetzen, "Nein" zu sagen. Die schweizerische Einrichtung der Volksabstimmung hat viel dazu beigetragen, sie vor den schlimmsten Auswüchsen der sogenannten repräsentativen Demokratie zu schützen. Aber wenn die Schweizer ein freies Volk bleiben wollen, müssen wohl auch sie in der Einschränkung der Regierungsmacht noch weiter gehen als sie schon gegangen sind.'

'Eine unbeschränkte Demokratie zerstört sich notwendigerweise selbst, und die einzige Beschränkung, die mit Demokratie vereinbar ist, ist die Beschränkung aller Zwangsgewalt auf die Durchsetzung allgemeiner, für alle gleicher Regeln. Das bedeutet aber, dass alle Eingriffe in den Markt zur Korrektur der Einkommensverteilung unmöglich werden.'⁶

Indien de politiek onttroond is zal duidelijk worden dat de staat voor liberalen niets meer is dan een verbond van velen ter bescherming van de individuele vrijheid. Niets meer en niets minder. Was het maar zo gebleven! De mensheid zou de meeste van de vernietigende oorlogen in de negentiende en vooral de twintigste eeuw bespaard zijn gebleven indien het gebruik van geweld alleen was toegestaan voor eenieders bescherming, voor de bescherming van persoonlijk eigendom in de meest strikte zin van het woord. De nationalistische oorlogen tussen natiestaten en allianties, uitgelokt door *homines politici*, in de naam van een 'hogere rechtvaardigheid', ontstonden uit een ander begrip van de staat: de mythe

van de staat als economische en sociale partner in de geest van verovering, de lust naar macht en het verlangen naar nationale glorie.

Houdt het meerderheidsbeginsel werkelijk stand als toevluchtsoord voor vrijheid? Moet het meerderheidsbeginsel worden beoordeeld door de meerderheid of zou ieder individu voor zichzelf moeten beslissen? Mijn persoonlijke besluit is dat ik iedere dag door nauwkeurig onderzoek, communicatie en inlevingsvermogen probeer te ontdekken wat goed voor me is, en voor mijn familie, naasten, burens, vrienden en collega's. Ik weet niet wat goed of beter is voor iedereen. Maar ik waag het serieus te betwijfelen of de meerderheid dit wel (beter) weet.

Dr. R. Nef geeft leiding aan de Zwitserse liberale denktank Liberales Institut. Op 12 oktober zal hij in de Ni-

colaikerkerk te Utrecht de Telderslezing uitspreken, getiteld Liberty, diversity and subsidiarity – Reflections on the future of Europe.

Noten:

- 1) F. Schiller, *Wilhelm Tell*, tweede acte, tweede scene.
- 2) Aristoteles, *Politica*, boek 3, vertaald en ingeleid door C.D.C. Reeve.
- 3) K. Mittermaier & M. Mair, *Demokratie. Geschichte einer politischen Idee von Platon bis heute*, Darmstadt, 1995.
- 4) F. Schiller, *Demetrius*, eerste acte.
- 5) G. Kirchgässner, *Homo oeconomicus*, Tübingen, 2000; E. Cassirer, *The Myth of the State*, Yale, 1946.
- 6) F. von Hayek, 'Überforderte Demokratie?', *Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung*, Zürich, 1978, band 7, p. 29 e.v.



Teldersstichting

Telders Lecture

Wednesday 12 October 2011

Liberty, diversity and subsidiarity – Reflections on the future of Europe

Robert Nef

Robert Nef is chairman of the Board of Trustees of the Liberales Institut, as well as chairman of the Board of Trustees, Stiftung für Abendländische Ethik und Kultur, Zurich. In 2008, he received the Hayek Medal for his published work on the idea of freedom in economics, state issues and culture.

In the lecture of 12 October 2011 he will expand on his liberal analysis on European integration and migration.

The Telders Foundation cordially invites you to this lecture, which will be delivered in English. The lecture will take place in the Nicolaï church in Utrecht and will start at 20.00h (doors open at 19.30h). After the lecture, there will be time for questions and discussion. The evening will be concluded by an informal reception.

The entrance is free. If you would like to attend this lecture, we kindly request you to register by e-mail to info@teldersstichting.nl. In case you are unable to attend after having registered, please inform us as soon as possible.