

Infrastructuur en het primaat van de politiek

BART TROMP

*Redacteur van het Jaarboek voor het
democratisch socialisme en redacteur S & D*

De groei van de overheidsbegroting is in de kernstaten van de kapitalistische wereldeconomie al meer dan honderd jaar een onwrikbaar gegeven. De interessante verschillen op dit punt tussen met name de VS en Europa en het feit dat deze groei de laatste 15 jaar is afgezwakt doen aan deze constatering niets af. Wie echter de overheidsuitgaven nader bekijkt, valt een merkwaardige discrepantie op. Hun toename ligt vrijwel geheel in de sociale zekerheid, de ouderdoms- en ziektevoorzieningen, onderwijs, kortom, in de overdrachtsuitgaven en consumptie. Kijkt men naar overheidsinvesteringen, dan zijn deze percentueel in een eeuw nauwelijks veranderd, en voorzover ze veranderd zijn, zijn ze gedaald, vooral de laatste twintig jaar.

Het lijkt erop dat dit in Nederland gaat veranderen. De huidige regering spreekt over kolossale injecties van kapitaal in de infrastructuur in de komende jaren. Het gaat om tientallen miljarden, zoveel is wel zeker. Deze voornemens zijn om meer dan één reden opmerkelijk. In de eerste plaats houden zij ogenschijnlijk een breuk in met de ideologische consensus die aan het eind van de jaren tachtig tot stand kwam. Volgens deze was de maatschappij helemaal niet 'maakbaar', althans niet door de politiek; bovendien — zo heette het al in de jaren zeventig — was Nederland 'af'. De consequentie van zulke opvattingen was dat de overheid zich gedeisd moest houden en dat de markt het karwei — voorzover dat er nog was — moest klaren.

In de door klassieke liberale economen gepropageerde nachtwakersstaat kwam de staat altijd nog wel de zorg toe voor publieke goederen, als defensie en straatverlichting. Wat een publiek goed is, is echter vaak niet op zuiver economische gronden vast te stellen. Uiteindelijk gaat het hier om politieke keuzen. Het is een politieke keuze en niet een economische noodzaak om, bijvoorbeeld, de landverdediging tot een publiek goed te verklaren,

waaraan alle belastingplichtige staatsburgers financieel bijdragen. Het is ook een politieke keuze om de Betuwelijn als een publiek goed te definiëren en dus uit belastinggeld te financieren, hoewel de aanleg

eigenlijk alleen in het belang is van een handvol Rotterdamse containerbedrijven. Dat is toch wat anders dan het onbetwiste recht van de bewoners van Roodeschool om op het elektriciteitsnet te worden aangesloten tegen dezelfde tarieven als in de rest van het land. Het is een politieke keuze om straks miljarden in het onderwijs over de balk te smijten door scholen, waarvoor geen geld is om ze te onderhouden en schoon te maken, vol te propen met personal computers; een politieke keuze die even intelligent is als de gedachte van een denkbeeldige minister van Onderwijs in de jaren zeventig van de vorige eeuw dat elke leerling op de lagere school een eigen stoommachine zou moeten hebben om contact met de moderne samenleving te leggen. In de jaren dertig bereikte het Nederlandse spoorwegnet niet alleen zijn grootste omvang, ongeveer 3600 km, maar bestond daarnaast een interlokaal tramnet van 3000 km. Na de oorlog is het laatste verdwenen en het eerste in een mate verwaarloosd dat de top van de NS aan het eind van de jaren zestig in alle ernst overwogen heeft het bedrijf te sluiten. Sinds enige jaren wordt weer gesproken over de noodzaak van een licht railnet — de Randstad is de enige Europese metropool dat het zonder stelt, maar voorlopig blijft de situatie bestaan dat in het na Malta dichtstbevolkte land van Europa het openbaar vervoer zo ongeveer het laagste percentage reizigers van landen van de beschaaft wereld vervoert. Ook dit is een resultaat van politieke keuze, maar in dit geval het achterwege laten van zo'n keuze op het moment dat het nodig was deze te maken.

Goed beschouwd zijn dit open deuren, maar of het nu gaat om de 'kennisinfrastructuur' dan wel de

fysieke infrastructuur van Nederland, in de taal die daarover wordt gebezigd overheerst de stilzwijgende vooronderstelling dat het hier om technische noodzakelijkheden gaat, die zich hoogstens, en ook dan eigenlijk liever niet, waar het details betreft nog lenen voor politieke discussie, die niet te lang mag duren. 'We moeten ons ook afvragen of de lange duur van de besluitvorming in dit land nog langer houdbaar is in onze dynamische internationale omgeving', waarschuwde minister Wijers afgelopen zaterdag al in *de Volkskrant*, in een artikel over de inrichting van Nederland dat de impliciete boodschap had dat de keuzes op dit terrein in hoge mate gedicteerd worden door de ligging van Nederland en de bestaande economische functies en eigenlijk dus geen keuzes zijn. Wie deze taal leest, moet het wel voorkomen dat de utopie van het 19e-eeuwse socialisme (Saint-Simon, Engels) eindelijk is gerealiseerd: het bestuur over mensen heeft plaats gemaakt voor het beheer over zaken.

Nederland is geen BV

De politieke neutralisering van het debat over de infrastructuur komt niet beter tot uiting dan in de favoriete metafoor van het zogenaamde paarse kabinet, frequent met smaak in de mond genomen door zijn voorzitter. Het is die van de 'BV Nederland', waarbij de staat der Nederlanden gelijk gesteld wordt met een economisch bedrijf met een bijzondere rechtsvorm. De boodschap die uit het gebruik van deze metafoor spreekt is tweërlei. Het doel van een BV is winst maken en marktaandeel uitbreiden of behouden; daaraan is al het andere in de organisatie ondergeschikt. De keuze voor een BV beperkt de openbaarheid; zij kent slechts een besloten kring van aandeelhouders. De metafoor van de BV Nederland roept met andere woorden het beeld op van een politiek die wordt gereduceerd tot economie en zich buiten de openbaarheid afspeelt. Voor wie zich nog herinnert dat het oorspronkelijke begrip staat 'res publica' is, de publieke zaak, is het duidelijk dat de opvattingen die in het gebruik van de metafoor 'BV Nederland' schuil gaan op gespannen voet staan met een open en democratisch politiek stelsel.

In het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme staat het vraagstuk van de inrichting van Nederland centraal. Daarbij gaat het zowel om inhoudelijke kwesties als om de wijze waarop deze tot nog toe aan de orde zijn gesteld. Voor wat betreft de laatste worden pertinente vragen gesteld

over economische zowel als politieke rationaliteit van voorgenomen grote plannen, en wel in een mate dat zich toch een eigenaardige tegenstelling aftekent tussen een kabinet dat enerzijds overal marktwerking propageert en het onverveerd snijden van subsidies op allerlei vlak. Juist op dit terrein maakt het zich echter sterk voor projecten als HSL, Tweede Maasvlakte, Betuwelijn, uitbreiding Schiphol die elk voor zich van een dubieuze economische levensvatbaarheid zijn, en die voor de publieke zaak in Nederland, inbegrepen de welvaart van de bevolking, onduidelijke en soms zelfs nu al zichtbare gevolgen zullen hebben. Bovendien brengen ze grote en onvoorzienbare risico's met zich mee en zijn ze alleen maar mogelijk bij aanhoudende subsidiëring door die overheid.

Wekt zo'n tegenstelling al gerede twijfel aan de idee van neutrale, technische besluiten, genomen op basis van de merites van de zaak, los van 'politiek', onthutsender in dit opzicht is nog het beeld dat naar voren komt uit De Vries' analyse van feitelijke besluitvormingsprocessen op het terrein van de infrastructuur. Hier gaat het om coalities van ambtelijk-bureaucratische organisaties en geïnstitutionaliseerde belangengroepen die met name profiteren van wisselingen in het ideologische klimaat om hun zin door te zetten en deze vervolgens te presenteren als technisch en economisch noodzakelijk voor de BV Nederland.

'De politiek' opereert in de marge

Het meest onthutsende aan deze analyse is echter dat in dit hele proces de officiële politiek, Kamer en ministers, een marginale rol spelen. Kenmerkend is dat in het toch al eigenaardig verloopende kamerdebat over het traject van de HSL, hoofdonderwerp de zogenaamde 'Bos-variant' was. In feite ging het hier om een ambtelijk voorstel dat het in het interdepartementaal overleg over de vaststelling van het traject had afgelegd, waarschijnlijk omdat het afkomstig was van een ministerie – Onderwijs – dat in infrastructurele zaken niet voor vol wordt aangezien. De Tweede Kamer discussieerde – en hoe – over een aflegertje uit het circuit waar de echte besluitvorming plaats vindt.

Het jaarboek voor het democratisch socialisme is, zoals de naam al zegt, niet speciaal gericht op de ruimtelijke inrichting van Nederland, maar op de kwaliteit van de democratie, in het bijzonder de sociaal-democratie. Het is dan ook de intentie van de redactie recht te doen aan het politieke element

in de voorgenomen herinrichting van Nederland. Maar één van de inzichten die uit dit jaarboek onontkoombaar naar voren komt is dat dit in hoge mate ontbreekt als men kijkt naar het officiële, publieke traject van de politiek. Hoe is dat dan te verklaren?

Ik suggereer tenminste twee factoren van belang. De eerste is een algemeen ideologisch klimaat waarin politieke keuzes worden voorgesteld als technische of economische noodzaak. Een niet onbelangrijke factor hierbij is de rol van de wetenschap, niet zozeer als leverancier van technisch onderzoek, maar als kritische instantie ten opzichte van voorgenomen of al in uitvoering genomen beleid. Hier is sprake van een de krimpende ruimte voor onafhankelijk oordeel. Kalshoven maakte in ander verband al eens de opmerking dat het verschil tussen linkse en rechtse economen tegenwoordig in Nederland minder relevant is dan dat tussen afhankelijke en onafhankelijke. Namelijk afhankelijk, ook aan de universiteit, van opdrachten van overheid en bedrijfsleven. In de wetenschap der politiek, in het bijzonder de bestuurskunde, valt dezelfde observatie te maken. Zonder nut en noodzaak van derde geldstroomonderzoek als zodanig aan te vallen, valt toch te constateren dat zich hier wel een zeer nauwe belangenverstrengeling tussen universiteit en overheid en bedrijfsleven heeft ontwikkeld, die het onwaarschijnlijk maakt dat van veel hooggeleerden een werkelijk kritisch en onafhankelijk geluid is te verwachten als het om overheidsplannen als deze gaat.

Dit wordt nog versterkt door de opmars van wat ik bij gebrek aan beter een postmodernistische visie op politiek noem, volgens welke deze zich zo heeft verplaatst dat hij overal en nergens is en beslissingen niet genomen worden, maar 'gebeuren' in de discussiërende netwerken van een 'virtuele staat'. Opvallend is dat er een onmiskenbare 'selectieve affiniteit' (om Max Weber te citeren) bestaat tussen zulke concepties en wetenschappelijke dienstbaarheid. Zij komen uiteindelijk neer op de loochening van de machtsfactor in alle politiek. De Tsjechische geleerde Ernest Zahn, die twintig

jaar economische sociologie in Amsterdam doceerde, wees er wat dit aangaat al vóór de opbloei van het postmodernisme in de bestuurskunde op dat 'beleid' – en ik citeer hem nu – 'een onvertaalbaar Nederlands woord is, een equivalent voor politiek, en toch ook weer niet, want het staat niet voor machtsstrijd en sluwheid (die toch nooit ontbreken), maar alleen voor een omzichtig, rechtvaardig en doelmatig regelen van zaken.'¹

De Amerikaanse politicoloog E.E. Schattschneider definieerde veertig jaar geleden echter terecht politiek als 'the mobilisation of bias'². In alle politieke besluitvorming komen sommige belangen en perspectieven wel aan de orde en worden andere buitengesloten. Dat is geen kwestie van 'beleid', maar van macht. Dit gezichtspunt zou voorop moeten staan bij elke onbevengende analyse van infrastructurale plannenmakerij.

De politieke partij als verkiezingsmachine

De tweede factor is de neergang van politieke partijen als politieke organisaties in Schattschneiders zin, als organisaties die zelf concepties over, in dit geval, de inrichting van Nederland ontwikkelen op basis van hun uitgangspunten en daarvoor aandacht en steun ('bias') mobiliseren. In het debat over de infrastructuur doen zij alleen mee op het moment dat elders gemaakte plannen een standpunt van hun fractie in de Tweede Kamer eisen. Ook de PvdA beschikt op dit moment niet over bij voorbeeld in nota's of rapporten neergelegde visie op de inrichting van Nederland. Men zou op zijn minst verwachten dat deze in een verkiezingsprogramma zou zijn te vinden, maar als dat al zo zou zijn, dan doet zich het probleem voor dat ook bij de PvdA het verkiezingsprogramma nauwelijks nog een functie heeft als inhoudelijk programma. De zogenaamde vernieuwing van de partij is neergekomen in haar degradatie tot een verkiezingsmachine voor de lijst-Kok; het programma speelt alleen nog een rol voorzover de electorale *spindoctors* er tijdens de verkiezingscampagne stukjes van kunnen gebruiken voor de kiezersjacht. De vorige voorzitter van de PvdA verklaarde het vorige verkiezingsprogramma op deze grond reeds na drie maanden 'uitgewerkt'.

1. Ernest Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren. Een visie op Nederland en de Nederlanders*, Amsterdam: Contact, 1989, blz. 21.

2. Geciteerd bij Bart Tromp, *De wetenschap der politiek*, Leiden: DSWO Press, 1995, blz. 211.

Een politieke partij die deze weg inslaat, kan nog jaren blijven bestaan en kiezers trekken. Maar zij heeft zichzelf veroordeeld tot politieke marginaliteit. Troelstra's vrees dat bij de opmars van de democratie de werkelijk politieke beslissingen buiten de publieke organen van de democratie zouden worden genomen, wordt zo alsnog bewaarheid. Ook dit zou echter geen maatschappelijke onvermijdelijkheid zijn, maar het resultaat van een politieke keuze. Daarom bied ik het eerste exemplaar van het achttiende jaarboek graag aan aan degene

die een eerste verantwoordelijkheid toekomt als het om zo'n keuze gaat, in de hoop dat het de goede wordt.

[Toespraak op 2 september 1997 in perscentrum Nieuwspoord bij de presentatie van *De inrichting van Nederland. Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Onder redactie van Frans Becker, Wim van Hennekeker, Bart Tromp en Marjet van Zuylen. Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1997]