

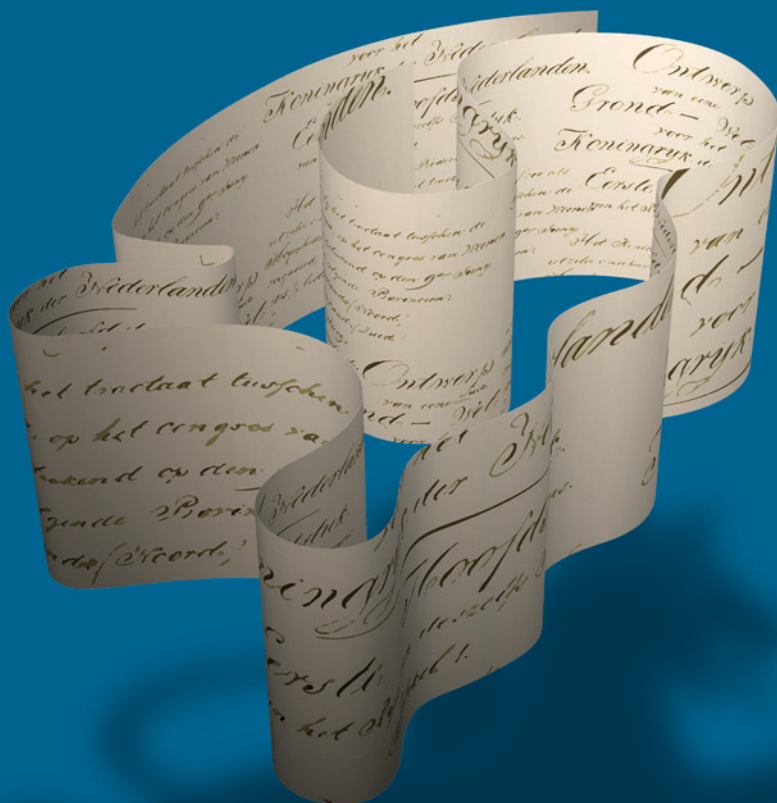
WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# KONINKRIJK DER NEDERLANDEN CONTOUREN VAN DE DERDE EEUW



Amsterdam  
University  
Press

*Koninkrijk der Nederlanden*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-356 46 00  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# *Koninkrijk der Nederlanden*

---

CONTOUREN VAN DE DERDE EEUW

Vormgeving: Textcetera, Den Haag

ISBN 978 94 6298 183 6  
e-ISBN 978 90 4853 160 8 (pdf)  
NUR 741/754

WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2015

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# INHOUD

<b>Voorwoord</b>	7
<b>Redactioneel</b>	9
<i>Paul den Hoed</i>	
<b>1 De Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw: een vooruitblik</b>	15
<i>Andreas Kinneging</i>	
1.1 Inleiding	15
1.2 De rechtsstaat in theorie	16
1.3 De rechtsstaat in de praktijk	19
1.4 Conclusie	25
<b>2 Wat een geluk hebben wij</b>	29
<i>Kustaw Bessems</i>	
2.1 Inleiding	29
2.2 Politieke zeggenschap	30
2.3 Gelijkwaardigheid	31
2.4 Vrijheid van expressie	33
2.5 Onafhankelijke rechtspraak	35
2.6 Privacybescherming	36
<b>3 De ruimte voor actief burgerschap</b>	39
<i>Christien Brinkgreve</i>	
3.1 Inleiding	39
3.2 Diagnose	40
3.3 Wat kunnen we hiervan leren?	44
3.4 Tot slot	46
<b>4 De tango van technologie en instituties. Economische welvaart en innovatie in het Koninkrijk der Nederlanden</b>	51
<i>Erik Stam</i>	
4.1 Inleiding	51
4.2 Trage instituties en snelle technologie?	52
4.3 Het Nederlandse recept voor innovatie en welvaart	53

<b>5</b>	<b>Stadstaat Nederland versus mondiale regionalisering: een beeld van groei en krimp</b>	<b>59</b>
	<i>Zef Hemel</i>	
5.1	Groei versus krimp	60
5.2	Tegenvallende agglomeratievoordelen	61
5.3	Grote, diverse steden groeien sneller	61
5.4	Braindrain	63
5.5	Stadstaat	64
5.6	Toekomstbeeld	66
<b>6</b>	<b>De wereld is een kool. De graviteit van de geografie</b>	<b>71</b>
	<i>Jonathan Holslag</i>	
6.1	Lijnen	72
6.2	De kern van de zaak	73
6.3	Aan de rand	74
6.4	Grootmachten	76
6.5	Hard en zacht	77
	<b>Over de auteurs</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage</b>	<b>PROGRAMMA – Symposium Koninkrijk der Nederlanden: contouren van de derde eeuw – 1 oktober 2015</b>	<b>83</b>

## VOORWOORD

In deze bundel vindt u de uitgewerkte teksten van de bijdragen van de inleiders op het symposium: *Koninkrijk der Nederlanden: contouren van de derde eeuw*, gehouden op 1 oktober 2015 in het gebouw van de Eerste Kamer. Dit symposium, waarvan het programma als bijlage is bijgevoegd, kwam tot stand op initiatief van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het werd mede mogelijk gemaakt door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de organisatie van het symposium heeft de Raad nauw samengewerkt met dit ministerie en met het ministerie van Algemene Zaken.

Het onderwerp van deze bundel en het symposium sluiten goed aan bij taak en werkwijze van de WRR. Lange termijnontwikkelingen die van groot belang zijn voor de toekomst van onze samenleving staan centraal. Daarbij wordt veel aandacht besteed aan de kaders van het regeringsbeleid en wel in het bijzonder aan het meest fundamentele kader, de democratische rechtsstaat, en de dynamiek waarbinnen deze zich continu ontwikkelt. Deze thematiek is vanuit een interdisciplinair en intersectoraal perspectief benaderd, in samenwerking met een breed veld van deskundigen en betrokkenen.

De aanleiding tot het symposium en deze publicatie ligt in de viering en herdenking van 200 jaar Koninkrijk die door het gelijknamige Nationaal Comité zijn gestart op 30 november 2013 en zijn afgesloten op 26 september 2015. In die viering en herdenking is veel aandacht besteed aan de democratische rechtsstaat en zijn verworvenheden, waaromheen het Nationaal Comité verschillende activiteiten heeft georganiseerd. Als complement op de herdenking richtten het symposium en deze bundel zich niet op een terugblik op de afgelopen twee eeuwen, maar is juist vooruitgekeken naar de derde eeuw.

Met deze publicatie en het symposium wil de Raad een bijdrage leveren aan het denken over de toekomst van het Koninkrijk der Nederlanden. De Raad dankt de inleiders en andere betrokkenen voor hun inzet en spontane bereidheid om aan het realiseren van deze doelstelling mee te werken. Speciale dank gaat uit naar degenen die bij de samenstelling van deze bundel betrokken zijn geweest, te weten: dr. W. Asbeek Brusse, drs. E.J.A van Doorne, dr. P. den Hoed, dr. M.H. Klijnsma en dr.mr. L. van Poelgeest.

De WRR kijkt naar toekomstige ontwikkelingen, dat is zijn taak. Het bijzondere van dit toekomstgerichte symposium, en de weerslag daarvan in deze bundel, is dat het gebeurt naar aanleiding van een herdenking. Maar herdenken en vooruitdenken liggen minder ver uit elkaar dan op het eerste gezicht lijkt. Immers, historisch inzicht is een even onmisbaar als behulpzaam uitgangspunt om lange lijnen naar de toekomst te kunnen trekken.

Prof.dr. André Knottnerus  
Voorzitter WRR





## REDACTIONEEL

*Paul den Hoed*

Om met een toekomstvraag te beginnen: zullen we, als we over enkele decennia terugkijken op onze huidige tijd, het betreuren dat we in 2015 niet beter hebben gereageerd op nieuwe ontwikkelingen? Om er één te noemen: de internationale migratie, met zo'n vijftig miljoen vluchtelingen over de hele wereld. Kustaw Bessems, een van de auteurs in dit boek, vermoedt dat als we straks terugkijken op deze tijd, we zullen constateren dat we getuigen waren van mijlpalen in de geschiedenis zonder het te beseffen. Een andere auteur, Jonathan Holslag, wijst op grote geopolitieke veranderingen aan de buitengrenzen van Europa die de kern ervan niet onberoerd kunnen laten, waarbij hij zich afvraagt of we ons van de ernst van de situatie wel voldoende bewust zijn. Hij doelt onder meer op het verdwijnen van staten – belangrijke voorwaarden voor orde en stabiliteit – in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en aan de flanken van Oost-Europa. En hoe staat het met onze eigen soort samenlevingen? Bezitten die wel voldoende draagvlak voor een adequate militaire presentie? Of zijn ze daarvoor te zwak? Met deze en andere thema's gaan alle schrijvers in deze bundel in op de contouren van het Koninkrijk der Nederlanden in de derde eeuw van zijn bestaan.

Kustaw Bessems merkt op dat deze vragen naar de contouren van de derde eeuw van het Koninkrijk haast iets archaisch hebben. "Alsof een rijk met een geheel eigen toekomst nog tot de mogelijkheden behoort." Ook kan men zich afvragen hoe ruim de periode moet worden genomen van waaruit naar de toekomst wordt gekeken; moeten niet ook sleutelmomenten in de recente geschiedenis worden meegenomen? De besproken ontwikkelingen, waaronder grote migratiebewegingen en verdwijnende staten, dateren immers niet van dit jaar. Of zullen latere generaties juist deze periode beschouwen als keerpunt of breukvlak, door bijvoorbeeld de cumulatie of ernst van de ontwikkelingen, met 2015 als symbolisch jaar?

Die vragen naar de verdere ontwikkelingsgeschiedenis van het Koninkrijk horen tot de sfeer van toekomstonderzoek. Maar niet slechts in toekomstonderzoek spelen die vragen een rol, ze doen dat ook in historisch onderzoek, zoals dat naar de wordings- of ontstaansgeschiedenis van het Koninkrijk der Nederlanden. Was het Koninkrijk, toen het zo'n 200 jaar geleden tot stand kwam, bijvoorbeeld een creatie van eigen vaderlandse makelij? En was het feit dat Nederland begin negentiende eeuw een (constitutionele) monarchie kreeg uniek, of maakte dit deel uit van een bredere beweging naar herstel van de monarchie in alle landen van Europa? Vormden de beginjaren van dat Koninkrijk bovendien wel een echte

breuk met de voorgaande periode, of was de ontwikkeling naar centralisatie en eenheidsstaat al veel eerder ingezet, met een erfprins en een begin van een landelijke bureaucratie?

In historisch onderzoek naar de wording van het Koninkrijk zijn antwoorden op dit soort vragen veel gemakkelijker te geven dan in toekomstonderzoek naar de wording van het Koninkrijk in de derde eeuw ervan. Dat geldt ook voor de selectie van relevante thema's en ontwikkelingen. Het materiaal uit het verleden 'dicteert' als het ware waar we op letten. Voor de toekomst is dat veel onzekerder. Als we zoeken naar de belangrijkste toekomstbepalende ontwikkelingen, waar moeten we dan op letten? Op demografie, technologie, lokale/stedelijke of internationale dynamiek en militaire macht? In deze publicatie komen veel van die ontwikkelingen aan de orde. Internationale ontwikkelingen werden al aangestipt. Jonathan Holslag ziet het lokale of provinciale niveau als terecht beginpunt voor oriëntatie en participatie in de wereldpolitiek. Provincialisme en internationale oriëntatie horen bij elkaar. Zo horen ook globalisering en lokalisering bij elkaar. Dat komt ook naar voren in de bijdrage van Zef Hemel over Nederland als stadstaat. Hij ziet een tendens in de richting van één grote Nederlandse Randstadmetropool, die op wereldschaal kan meespelen in het netwerk van wereldsteden. Hij vreest echter dat die tendens zich in ons land onvoldoende krachtig doorzet, met alle nadelen van dien, waaronder *braindrain* en minder economische ontwikkeling en vooral minder innovatievermogen. Maar hoeveel vermogen heeft Nederland om in de komende honderd jaar innovaties te blijven creëren om zo ook zijn hoge niveau van welvaart te behouden? Die vraag behandelt Erik Stam in zijn bijdrage. Zijn antwoord is dat het bij dat innovatievermogen niet gaat om technologie alleen, maar ook om instituties, waaronder onderwijs en een adequate informatie-infrastructuur. Instituties vormen, anders dan vaak gedacht, geen belemmeringen voor technologische vernieuwing, maar sluiten daar dynamisch op aan: *it takes two to tango*. Daarvoor moeten die instituties wel inclusief zijn, dat wil zeggen niet slechts ten goede komen aan de gevestigde spelers en belangen, maar openingen bieden: bijvoorbeeld door stimulering van omgang met andersdenkenden en door private partijen te gebruiken bij het identificeren en aanpakken van publieke problemen. Nederland is goed in het bieden van openingen aan ondernemerschap, zowel technologisch als institutioneel. Maar deze openingen moeten wel telkens opnieuw worden bevochten, zo concludeert Erik Stam.

Toen de WRR rond 2002 aan wetenschappelijke experts vroeg om te reflecteren op de voorspellingen uit 1977 over *De komende 25 jaar*, constateerden zij onder andere dat de opkomst van de personal computer, internet en mobiele telefonie niet waren voorzien; evenmin als globalisering, immigratie en de multiculturele thematiek. Ook andere zaken namen een wending die in 1977 niet werd voorzien. Zo voorspelde de WRR in genoemd jaar dat de maatschappelijke participatie (inspraak) in de voorbereiding van beleid van ondernemingen – en overheden –

zou worden uitgebreid. Wat we nu ‘ruimte voor actief burgerschap’ noemen in de uitvoering van sociaal beleid en de zorg, zou slechts met mate en voor deelactiviteiten toenemen. Christien Brinkgreve laat in haar bijdrage echter zien dat het daar in het regeringsbeleid thans allemaal om draait. Zij pleit ervoor de huidige regeringsplannen voor meer ruimte voor actief burgerschap kritisch te bezien: ‘vader-tje staat’ doet het niet meer en we moeten in de toekomst veel meer direct voor elkaar gaan zorgen, waarbij het discours over sociale rechten verschuift naar sociale plichten. Maar hoe realistisch zijn al die plannen voor actief burgerschap voor de toekomst? Volgens haar wordt bijvoorbeeld niet eerlijk gekeken naar de maatschappelijke voorwaarden daarvoor.

Deze bundel, die de inleidingen bevat voor het symposium: *Koninkrijk der Nederlanden: contouren van de derde eeuw*, is een vervolg op de afgelopen viering en herdenking van twee eeuwen Koninkrijk. Herdenken van het Koninkrijk der Nederlanden is letterlijk *her*-denken: opnieuw nadenken over dat Koninkrijk. Dat kan vanuit een terugblik, een historisch perspectief, waarin het ontstaan van het Koninkrijk centraal staat (vgl. De Haan et al. 2013). Maar het kan ook vanuit een vooruitblik, waarbij aandacht wordt besteed aan toekomstverwachtingen, zoals hier gebeurt.

De publicatie is opgebouwd rond de onafhankelijkheid en de vijf ‘verworvenheden van de democratische rechtsstaat’, zoals die door het Nationaal Comité 200 jaar Koninkrijk zijn geformuleerd en leidraad waren bij de viering en herdenking van 200 jaar Koninkrijk. Die verworvenheden zijn: persoonlijke rechten en vrijheden; bestuurlijke stabiliteit in een moderne rechtsstaat; internationale oriëntatie; ruimte voor actief burgerschap; en eenheid in verscheidenheid. Kustaw Bessems behandelt in dit boek de persoonlijke rechten en vrijheden en besteedt aandacht aan de door hem verwachte toename van het optreden van rechters in de media; dit in reactie op de groeiende macht van de sociale media. Die macht komt ook aan de orde in de bijdrage van Andreas Kinneking. Hij gaat in op de stabiliteit in een moderne rechtsstaat en kan niet anders concluderen dan dat verwachtingen ten aanzien van de Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw niet al te hooggespannen kunnen zijn, als men ziet hoe nieuwe ontwikkelingen de voorwaarden van het bestaan van de rechtsstaat aantasten. Christien Brinkgreve bespreekt de voorwaarden voor actief burgerschap en Jonathan Holslag komt te spreken over de internationale oriëntatie en voorwaarden voor behoud ervan. Eenheid in verscheidenheid speelt als algemeen thema door alle bijdragen heen.

Nederland werd vanaf het eind van de zestiende eeuw nog vrij onverwacht een onafhankelijke staat: de Republiek der Verenigde Nederlanden. Ze bestond uit zeven autonome provincies, met een gemeenschappelijk defensie en buitenlands beleid en met gemeenschappelijke instellingen op het Haagse Binnenhof. Zo’n 200 jaar geleden, nadat in 1813 een eind kwam aan de korte inlijving bij het Franse

Keizerrijk, werd de onafhankelijkheid hersteld, maar nu niet als republiek, maar als een koninkrijk. Toen dit gebeurde kon men zich nauwelijks een voorstelling maken van dat Koninkrijk als een democratische staat en dat was toen ook zeker niet de bedoeling van de Koning. Het leek evenmin de achterliggende gedachte bij de Grondwet van 1814. De toekomst van een rijk is een kwestie van vallen en opstaan. Met geheel mislukte experimenten, maar ook met die welke achteraf gezien positieve resultaten hebben opgeleverd. Zo is het in het verleden ook vaak gegaan. En inderdaad, soms bevonden we ons achteraf in een geheel nieuwe context zonder dat we dat op het moment zelf goed in de gaten hadden. Met andere woorden, we zaten al in een nieuw hoofdstuk van de politieke geschiedenis zonder het te beseffen.

Aan de democratische rechtsstaat is niet altijd evenveel waarde gehecht, en ook voor de toekomst is het niet zeker of dat wel zal gebeuren. De democratische rechtsstaat en zijn verworvenheden staan niet op zichzelf, maar ontwikkelen zich in een krachtenveld van economische, technologische, stedelijke en andere omstandigheden. Die omgevingsveranderingen verdienen zelfstandige aandacht. Een deel van de navolgende bijdragen gaat vooral over de democratische rechtsstaat. Een ander deel behandelt juist de veranderingen in de omstandigheden die van invloed zijn op de toekomst ervan, met alle mogelijke wijvingen en dilemma's.

Symposium en bundel werden voorbereid door een gecombineerde projectgroep van WRR en ministerie van BZK. Redactionele ondersteuning werd geboden door Herbert Rob van het projectbureau van het Nationaal Comité 200 jaar Koninkrijk en Kinnema van Eik, communicatiemedewerker van de WRR. Ondersteuning bij de voorbereiding van het symposium werd verleend door dr. Guido Rijnja, communicatieadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken. Een woord van dank daarvoor is hier op zijn plaats.

## LITERATUUR

- Duin, P.A. van der, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004)  
*Vijfentwintig jaar later. De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces*,  
Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Haan, I. de, P. den Hoed en H. te Velde (2013) *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk  
der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1977) *De komende vijfentwintig jaar. Een  
toekomstverkenning voor Nederland*, Rapporten aan de regering nr. 19, Den Haag:  
Staatsuitgeverij.



# 1 DE NEDERLANDSE RECHTSSTAAT IN DE KOMENDE EEUW: EEN VOORUITBLIK

*Andreas Kinneging*

## 1.1 INLEIDING

Wat kunnen we verwachten ten aanzien van de Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw? Dat is de kwestie die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) mij gevraagd heeft te bespreken. In het onderhavige betoog wordt een poging ondernomen er een paar verstandige opmerkingen over te maken.

Ik wil beginnen, zoals het hoort, met het bespreken en bekritisieren van een tweetal wijdverbreide opvattingen die mijns inziens niet gerechtvaardigd zijn.

In de eerste plaats is er de opvatting, vaak onberedeneerd, dat de toekomst niet wezenlijk zal verschillen van het heden, omdat we met de liberaal-democratische rechtsstaat als het ware het eindpunt van de geschiedenis hebben bereikt. Andere werelddelen zijn nog niet zo ver als het Westen, maar zij zullen uiteindelijk ook het eindstadium bereiken waarin wij ons al bevinden. En als we ze daarbij een beetje helpen gaat het alleen maar sneller.

Deze opvatting, van Hegeliaanse signatuur, is niet goed vol te houden. Als er een grondwet van de geschiedenis is, dan is het wel dat alles vloeit en niets blijft. Dat wordt door deze opvatting ook erkend, althans voor wat betreft het verleden. Maar voor het heden en de toekomst zou die wet opeens niet meer gelden, omdat we het eindpunt bereikt zouden hebben. Natuurlijk zal de tijd ook in de toekomst nog verder verstrijken, maar er zou niets wezenlijks meer veranderen. Mijns inziens is deze visie abusief. Ze ontspruit geheel en al aan naïviteit en eigendunk.

De vooruitgangsgedachte, die inherent is aan deze opvatting, althans voor wat betreft het verleden, wordt door anderen doorgetrokken naar de toekomst. Zo gezien staan we niet aan het eind van de geschiedenis en zal de toekomst er anders uitzien dan het heden. Dat is echter geen reden tot zorg, want die toekomst zal beter zijn dan het heden, net zoals het heden beter is dan het verleden. Ook dit is een wijdverbreid en vaak onberedeneerd geloof. De liberaal-democratische rechtsstaat zal in deze visie in de toekomst weliswaar verdwijnen, maar zal dan *aufgehoben* zijn in iets wat nog voortreffelijker is.



Ik help het hopen. Maar zeker is het allerminst. De geschiedenis is immers niet alleen een geschiedenis van vooruitgang, maar ook een van achteruitgang. Edward Gibbons *Decline and Fall of the Roman Empire* blijft leerrijke literatuur, wat dat betreft. Dichter bij huis: in termen van bijvoorbeeld vrijheid en gelijkheid is er de laatste halve eeuw zeker vooruitgang geboekt, maar geldt dat ook in termen van bijvoorbeeld geborgenheid en inbedding? Me dunkt van niet. Op één terrein is er ontegenzeggelijk vooruitgang en die zal ook nog wel even doorgaan: de technologie. Dit impliceert echter geenszins dat er op alle terreinen vooruitgang is en zal blijven. Integendeel, de vooruitgang op technologisch gebied zou best eens een flinke achteruitgang op het terrein van de rechtsstaat in haar voetspoor kunnen meevoeren. Ik kom hier later in mijn betoog nog op terug. We kunnen in ieder geval vaststellen dat de toekomst uitermate onzeker is. Zeker is *dat* ze anders zal zijn dan het heden, dat wel. Maar bepaald onzeker is *hoe* de toekomst eruit zal zien en of ze *beter* zal zijn dan het heden.

Dit alles maakt de vraag wat we kunnen verwachten ten aanzien van de Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw natuurlijk alleen maar interessanter. Maar ook moeilijker. De vraag rijst dan ook of en in hoeverre het zinnig is de toekomst van de rechtsstaat tot onderwerp van onze beschouwingen te maken. Voorspellen is immers buitengewoon moeilijk, althans iets interessants voorspellen. Dat we allemaal zullen sterven, is ook een voorspelling natuurlijk, maar die is te algemeen en triviaal om van veel waarde te zijn. Veel interessanter is te weten wie, wanneer, hoe zal sterven, maar juist dat is geheel en al voor ons verborgen. En dat geldt ook voor de toekomst van de rechtsstaat, dunkt me.

In plaats van me te wagen aan voorspellingen, kies ik dan ook liever voor een andere, meer hypothetische, als-dan aanpak. Concreet: *als* we de liberaal-democratische rechtsstaat in Nederland in de toekomst willen behouden, *dan* moet aan bepaalde voorwaarden voldaan zijn. De vraag die daarmee centraal komt te staan is: welke voorwaarden zijn dat? Vervolgens kunnen we nadenken over de vraag hoe goed het ervoor staat met die voorwaarden. Maar eerst dienen uiteraard de wezenstrekken van de liberaal-democratische rechtsstaat te worden geschetst. Anders weten we niet goed waarover we praten.

## 1.2 DE RECHTSSTAAT IN THEORIE

Rechtsstaat, *état de droit*, *stato di diritto*, *estado del derecho*, etc. Het is continentaal woordgebruik dat teruggaat tot de negentiende eeuw. De Engelsen spreken van *rule of law*, de Amerikanen van *constitutional government*. Er zijn zeker verschillen te vinden tussen de drie begrippen, maar in essentie gaat het om hetzelfde idee: een staat die zijn macht niet misbruikt om de bevolking uit te buiten, te onderdrukken en te vermoorden.

Dit is een eeuwenoud idee, veel ouder dan het woord. De kern ervan wordt ook uitgedrukt in de gedachte dat de staat er is voor het volk en niet andersom. Zo'n staat heerst dus wel, maar het is een heerschappij ten dienste van het volk. Het hele volk. De staat dient het algemeen belang en niet het belang van een klein of groot deel van de bevolking – ook niet dat van de meerderheid. De Romeinen spraken van publieke, algemene zaak: *res publica*. Een staat die niet in dienst van het hele volk staat, van de algemene zaak, maakt van een klein of een groot deel van het volk dienaars en slaven. Zo'n staat noemden de Romeinen *regnum*, de Grieken spraken van *turannis*, wij spreken van tirannie, dictatuur of politiestaat.<sup>1</sup>

De vraag is nu hoe zo'n *res publica*, zo'n rechtsstaat, tot stand kan worden gebracht en in stand kan worden gehouden. Dat is geen geringe vraag. De meeste staten in verleden en heden waren en zijn, zoals bekend, geen rechtsstaten. Dat geldt voor de wereld als geheel, maar ook voor Europa. Zo vreemd is dat bij nader inzien ook niet, gegeven de menselijke natuur. Deze is immers in vele opzichten problematisch, waardoor machtsuitoefening in dienst van het volk een uiterst lastige opdracht wordt. Men wil iets bereiken wat welhaast tegennatuurlijk en bovenmenselijk is.

### 1.2.1 TRIAS POLITICA

Het oudste recept is de macht te verdelen over verschillende personen en deze elkaar over en weer te laten samenwerken, of althans een veto over elkaars beslissingen te geven. We spreken in dit verband gewoonlijk over trias politica, scheiding van machten en *checks and balances of countervailing powers*. Anders dan men vaak hoort, is de achttiende-eeuwse baron de Montesquieu niet de bedenker van die ideeën. Men vindt ze ook al in de Oudheid.<sup>2</sup> Een en ander werkt natuurlijk alleen als de diverse machten in evenwicht zijn en geen ervan de andere in een hoek kan drukken. Machtsevenwicht is dan ook het doel en criterium, machtscheiding etc. slechts middelen om dat doel te bereiken.

### 1.2.2 LIMITED GOVERNMENT

Het tweede recept is van veel later datum: *limited government*. Wanneer we de rechtsstaat *liberaal* noemen, hebben we vooral dit aspect op het oog. Het idee gaat terug tot de zeventiende eeuw.<sup>3</sup> De redenering erachter is dat de kans dat de staat ontaardt in een onderdrukkingsapparaat kan worden geminimaliseerd door hem slechts een beperkt aantal taken toe te kennen. De grote vraag is natuurlijk: welke taken? Daarover verschillen de meningen. Maar er is een grote mate van consensus dat de zorg voor vrede en veiligheid daartoe in ieder geval behoren.

### 1.2.3 DEMOCRATIE

Het derde en laatste recept dat bedacht is, is democratie, of althans representatieve democratie. Vandaar *democratische* rechtsstaat. Het idee gaat terug tot de negentiende eeuw, maar pas rond het begin van de twintigste eeuw is het verwerkelijk.<sup>4</sup>

De meest essentiële institutie ervan zijn periodieke, algemene en geheime verkiezingen. Deze stellen de bevolking in staat politici die niet voldoen te vervangen door andere. Dit beperkt de schade, maar er gaat tevens een preventieve werking van uit, aangezien de meeste politici herkozen willen worden. In zekere zin is dit derde recept dus een variant op het eerste: het vormt een verticale check op de machthebbers.

#### 1.2.4 GRONDRECHTEN

De trias politica, *limited government* en democratie zijn de drie pijlers van de rechtsstaat. Daarnaast worden dikwijls als vierde pijler de grondrechten genoemd. Het betreft gedachtegoed dat teruggaat tot de achttiende eeuw, maar dat vooral naar voren is gekomen na de Tweede Wereldoorlog, meer in het bijzonder de afgelopen dertig jaar.<sup>5</sup> Inmiddels heeft dit discours onmiskenbaar de trekken gekregen van een burgerlijke religie. De geur van heiligheid waarmee de grondrechten aldus sinds kort zijn omgeven, maakt dat ze vaak op de eerste plaats worden gezet als kenmerk van de rechtsstaat, boven de drie andere kenmerken.

Daaraan zijn zekere gevaren verbonden. Ten eerste omdat de grondrechten niet alleen in het rechtsstatelijk denken, maar ook in de rechtsstatelijke praktijk lang een marginale notie zijn geweest.<sup>6</sup> Men kan dit alles onmogelijk het predicaat 'rechtsstatelijk' weigeren, alleen omdat de grondrechten een geringe rol spelen. Toch gebeurt dat als men te veel op de grondrechten georiënteerd is. Het gevolg is theoretische en praktische bijziendheid.

Daarnaast is het gevaarlijk omdat de grondrechten op zich slechts papieren tijgers zijn, die *ad libitum* kunnen worden afgekondigd. Dat ze in een verdrag of in een grondwet op een ereplaats vermeld worden, wil echter nog geenszins zeggen dat ze ook gehandhaafd worden. Daartoe is vooral een goed functionerende trias politica noodzakelijk, in het bijzonder een volstrekt onafhankelijke rechterlijke macht. En die is geen vanzelfsprekendheid. Waar de oriëntatie op de grondrechten leidt tot een theoretische en praktische verwaarlozing van de andere elementen van de rechtsstaat, bovenal de trias, schiet men zich dus uiteindelijk in de eigen voet. Ik meen dat van een dergelijke verwaarlozing inderdaad sprake is.

#### 1.2.5 RECHTSSTATELIJKE CULTUUR

Hoe dit ook zij, met dit alles is de belangrijkste voorwaarde voor het voortbestaan van een *res publica*/rechtsstaat nog altijd niet genoemd. Tot dusver hebben we gesproken over noodzakelijke juridische bevoegdheden en bevoegdheidsverdelingen oftewel *structuren*. De allerbelangrijkste voorwaarde is echter het bestaan van wat men een rechtsstatelijke *cultuur* zou kunnen noemen. Immers, zoals Horatius al zei, *leges sine moribus vanae*, wetten zijn zonder de bijpassende zeden nutteloos.<sup>7</sup> Ze werken dan gewoonweg niet. Het getuigt van naïviteit te denken dat onderdrukking en machtsmisbruik kunnen worden geëlimineerd door het ont-

werpen en afkondigen van een passende juridische regelstructuur. De geschiedenis levert daarvan voorbeelden te over. Men denke bijvoorbeeld aan het lot van de rechtsstatelijke structuren die de nieuw-onafhankelijke Afrikaanse staten in de jaren zestig van de vorige eeuw meekregen, of aan het lot van de rechtsstatelijke structuren in de voormalige Oostbloklanden, of in Irak en Afghanistan.

Welke cultuur maakt een *res publica*/rechtsstaat mogelijk? Dit is niet een vraag die even snel beantwoord kan worden. Ik noem slechts een drietal aspecten, die mijns inziens wezenlijk zijn.

Ten eerste dient er bij de bevolking als geheel het gevoel te bestaan dat men één gemeenschap vormt. Zonder een dergelijk gevoel is er geen gemeenschapszin, solidariteit en patriottisme. En zonder die drie trekt iedere groep en ieder individu zich terug op zijn eigen mentale eiland, waardoor de notie van publieke zaak verloren gaat en het recht dus veeleer het karakter krijgt van heerschappij van sommigen over anderen. Van een rechtsstaat kan men dan niet langer spreken.

Ten tweede dient bij de gezagsdragers het gevoel te bestaan dat zij onkreukbaar en rechtschapen behoren te zijn; dat de roeping tot een hoog ambt vele plichten met zich meebrengt, die niet mogen worden verzaakt; en dat de macht dient tot het algemeen welzijn en niet tot de eigen voorspoed.

Ten derde dient bij de gewone burgers de capaciteit en bereidheid te bestaan zich in grote lijnen te verdiepen in de publieke zaak en daarover tot een verstandig oordeel te komen, dat los staat van het onmiddellijke eigenbelang. Bovendien dient er gezagsgetrouwheid te bestaan en het gevoel dat men aan de gezagsdragers gehoorzaamheid verschuldigd is. Het is modieus over dit laatste element schamper te doen, hetgeen niet anders te verklaren is dan uit het feit dat men onvoldoende beseft dat waar gezag ontbreekt, slechts de knuppel van de macht overblijft of anarchie. In ieder geval niet de rechtsstaat.

### 1.3 DE RECHTSSTAAT IN DE PRAKTIJK

Hiermee is wel voldoende afgebakend wat de rechtsstaat is en wat de voorwaarden zijn onder welke hij kan bestaan en functioneren. Nu kunnen we terugkeren naar de vraag die leidend is voor dit essay. Dit is – ik roep het nog maar even in herinnering – wat we kunnen verwachten ten aanzien van de Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw. Te concluderen valt dat dat afhangt van hoe het in Nederland gesteld is met de hiervoor besproken structurele en culturele voorwaarden van de rechtsstaat en welke trend waar te nemen is ten aanzien daarvan. Ik loop ze achtereenvolgens kort langs.

### 1.3.1 TRIAS POLITICA

Ten eerste de trias politica. Het is duidelijk dat het hiermee in Nederland, evenals trouwens in vele andere landen, niet goed gesteld is. Problematisch is met name de positie van het parlement, dat in de loop van de afgelopen eeuw steeds meer is gereduceerd tot een machteloos aanhangsel van de uitvoerende macht. Dat is gezien de centrale positie die het parlement inneemt in de rechtsstaat – zowel symbolisch als feitelijk – een omineuze ontwikkeling. De rechtsstaat vereist dat de macht gecontroleerd wordt, eerst en vooral door een onafhankelijk parlement, dat in staat en bereid is zijn tanden te laten zien. Vooral door de dominantie van formeel democratische maar in werkelijkheid oligarchische politieke partijen is het parlement echter, of althans de parlementaire meerderheid, aan de leiband gelegd van de regering. De herleving van het parlement vereist een reductie van de macht van genoemde politieke partijen, die op haar beurt een drastische wijziging van het kiesrecht vereist in de richting van een districtenstelsel met *open primaries*. Gezien de aanpassing van de grondwet die daarvoor nodig is en het belang van de politieke partijen bij de status quo, zal dat niet snel gebeuren.

Vooralsnog hebben we dus eerder een *duas* politica dan een *trias* politica. Sommige geleerden zijn daar nogal onverschillig onder. Ten onrechte. De rechterlijke macht kan de controlerende rol van het parlement nimmer overnemen. De rechter kan immers slechts de rechtmatigheid van een besluit toetsen, wat vergeleken met een politieke toetsing bijzonder dun is. Overigens heeft de rechter het, net als het parlement, steeds moeilijker bij de vervulling van zijn rol in de trias. Een steeds nijpender gebrek aan mankracht maakt dat gemiddeld genomen de tijd besteed aan elk dossier steeds verder terugloopt, wat voor de kwaliteit van de rechtspraak – een hoeksteen van de rechtsstaat – uiteraard funeste gevolgen heeft. De *powers that be* zijn echter niet bereid het budget van de rechterlijke macht voldoende te verhogen. Dat zegt veel over het belang dat men hecht aan rechtsstatelijkheid.

Laat ik hier ook nog een paar woorden invoegen over de dagbladpers, omdat deze zeker sedert de negentiende eeuw een zeer belangrijke controlerende rol van buiten het systeem heeft gehad. Die rol is sinds de introductie van de televisie meer en meer teruggelopen. Door de opkomst van het internet dreigt ze zelfs helemaal het loodje te leggen. Dat zou geen probleem zijn, als de nieuwe media tenminste dezelfde journalistieke kwaliteit zouden leveren als de dagbladpers, maar dat is niet het geval. De nadruk ligt veel meer op oppervlakkige indrukken, beelden en impressies, emoties en opwellingen. Het gevolg is dat de politiek weliswaar nog steeds gecontroleerd wordt, maar dat de aandacht daarbij vooral is gericht op bijzaken in plaats van hoofdzaken.

### 1.3.2 LIMITED GOVERNMENT

Over de *limited government* hoort men in de discussies rond de rechtsstaat tegenwoordig betrekkelijk weinig. Toch is die essentieel. Beperking van macht geschiedt niet alleen en zelfs niet primair door de macht te verdelen, maar door zo min mogelijk macht te geven. Hoe staat het nu met de macht van de staat? Vergelijken we de situatie van, zeg, een eeuw geleden met de huidige situatie dan is het verschil opmerkelijk. Honderd jaar geleden besloeg het aandeel van de Nederlandse staat in het nationaal inkomen rond tien procent. Nu is dat zo'n zestig procent. Honderd jaar geleden was bovendien het aantal ambtenaren en het aantal wetten en regels een fractie van wat het nu is. De trend is dus onmiskenbaar die van een steeds verder gaande verstatelijking. Het is waar dat er al sedert de jaren tachtig van de vorige eeuw in de politiek voortdurend wordt gesproken van de noodzaak deze trend om te buigen, maar in de praktijk is van dergelijke ombuigingen structureel weinig of niets te merken.

Achter deze trend ligt natuurlijk de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, waarmee de vraag rijst hoe de verzorgingsstaat zich verhoudt tot de rechtsstaat. De overheersende opvatting is, dunkt me, dat deze verhouding onproblematisch is, of zelfs harmonisch, in de zin dat de verzorgingsstaat de rechtsstaat bevordert heeft. Hoe dat ook *en detail* zij, we moeten in ieder geval vaststellen dat de verzorgingsstaat vooralsnog niet heeft geleid tot grootscheeps machtsmisbruik en onderdrukking van de bevolking. Het getuigt van weinig realiteitszin de verzorgingsstaat over een kam te scheren met tirannie. Wel kan men zich afvragen of de rechtsstaat nog de kwalificatie 'liberaal' verdient. Want al die regels en belastingen gaan wel ten koste van de individuele keuzevrijheid, zo niet van alle burgers, dan toch van vele.

Toch zijn er substantiële redenen tot zorg. In de eerste plaats omdat de verzorgingsstaat wel erg veel lijkt op wat Tocqueville ooit 'zacht despotisme' heeft gedoopt. Dit is naar zijn zeggen een nieuwe vorm van onderdrukking die in niets lijkt op de oude soort. Ik laat Tocqueville voor zichzelf spreken. Eloquenter kan het niet worden gezegd.

"Ik zie een ontelbare massa eendere en gelijke mensen die voortdurend met zichzelf bezig zijn om zich kleine en platvloerse genoegens te verschaffen waarmee zij hun ziel vullen. Elk van hen afzonderlijk staat als een vreemdeling tegenover het lot van alle anderen; zijn kinderen en zijn vrienden vormen voor hem het hele mensdom; wat de rest van zijn medeburgers betreft: hij staat naast hen, maar ziet hen niet; hij raakt ze aan, maar voelt ze niet; hij bestaat slechts in en voor zichzelf en, zo hij al familie heeft, kan men in ieder geval zeggen dat hij geen vaderland meer heeft.

Boven hen torent een immense en beschermende macht uit die zich als enige belast met de zorg voor hun genietingen en het toezicht op hun lot. Zij is absoluut, nauwkeurig, regelmatig, vooruitziend en zachtmoedig. Zij zou op het vaderlijk gezag lijken als zij, evenals dat gezag, tot taak zou hebben de mensen voor te bereiden op de volwassenheid, maar zij probeert juist niets anders te doen dan hen onherroepelijk in hun kindertijd vast te houden; zij ziet graag dat de burgers genieten, mits zij alleen maar aan genietingen denken. Zij werkt met genoegen aan hun geluk, maar wil er de enige vertegenwoordiger en de enige scheidsrechter van zijn; zij biedt hun veiligheid, kent en regelt hun behoeften, ver-

gemakkelijkt hun genoegens, zorgt voor hun voornaamste zaken, staat aan het hoofd van hun industrie, regelt hun erfopvolging, verdeelt hun erfenissen; waarom kan zij hun niet volledig de moeite van het denken en de last van het leven besparen?

Zo maakt zij het gebruik van de vrije wil elke dag minder nuttig en zeldzamer; zo dringt zij de wil binnen een kleinere ruimte terug en neemt zij geleidelijk elke burger zelfs het gebruik van zijn eigen vermogens af. (...)

Na aldus elk individu een voor een in zijn machtige handen te hebben genomen, en hem naar goeddunken te hebben gekneed, strekt de soeverein zijn armen over de gehele samenleving uit; hij bedekt haar met een netwerk van kleine, ingewikkelde, minutieuze en eenvormige regels, waar de meest originele geesten en de sterkste zielen niet doorheen kunnen komen om de massa te overstijgen; hij breekt hun wil niet, maar verzwakt, verdraait en leidt die; hij dwingt zelden tot handelen, maar verzet zich er onophoudelijk tegen dat men handelt; hij vernietigt niet, hij belemmert het ontstaan; hij tiranniseert niet, hij hindert, hij onderdrukt, hij verstoort, hij dooft uit, hij stompt af en hij reduceert uiteindelijk elke natie tot een kudde schuchtere en vaardige dieren waarvan de staat de herder is.”<sup>8</sup>

Aldus Tocqueville. Is hier nu sprake van een aantasting van de rechtsstaat? Me dunkt van wel, zij het op andere wijze dan waaraan we normaliter denken. Want ook hier wordt de mens onderdrukt, zij het op een manier die zachtvaardig en goed bedoeld is. Volgens Tocqueville zakt de mens daarmee tot onder het niveau van het menszijn.<sup>9</sup> Er resteert slechts, zoals gezegd, een schuchter en vaardig dier.

De grootse reden tot zorg is echter niet de zachte despotie van Tocqueville, maar de klassieke, harde tirannie. Er is geen enkele reden aan te nemen dat de staat, ook de Nederlandse staat, daarin niet zou kunnen ontaarden. Dat Nederland daar op de een of andere wijze voor altijd van gevrijwaard zou zijn, is een naïeve gedachte. Evenals de gedachte dat tirannie iets is van het verleden. Tirannie ligt altijd en overal op de loer. Ze is net onkruid. Dit in tegenstelling tot de rechtsstaat, die veel-  
eer een kasplantje is. En de trend is niet gunstig. De twintigste eeuw was bij uitstek de eeuw van de tirannie.

De staat is nu eenmaal een gevaarlijke organisatie, de gevaarlijkste zelfs die ooit door de mens is bedacht, en wel omdat nergens anders zo’n grote hoeveelheid macht wordt geconcentreerd in handen van zo weinig mensen. En die laatsten zijn niet goed in het hanteren van macht. Het maakt dat ze op allerlei manieren het zicht op de werkelijkheid kwijtraken, zich steeds meer gaan inbeelden en zich steeds meer gaan permitteren. Dit geldt zelfs al wanneer ze weinig macht hebben. Veel macht is daarom levensgevaarlijk. En er is geen organisatie die zo veel macht geeft aan enkele mensen als de staat. Als die staat dan ook nog groot en machtig is en overal zijn tentakels heeft, staan alle signalen op rood. We hoeven slechts te denken aan Hitlers Derde Rijk, het Sovjet-imperium, of Mao’s China om een beeld te krijgen van wat er dan kan gebeuren.

Daar komt nog bij dat de tirannie van vandaag en morgen niet te vergelijken is met de tirannie van vroeger. Als Dionysius van Sicilië of Iwan de Verschrikkelijke iemand wilde laten bespioneren, moest men met het oor tegen de deur gaan staan of door het sleutelgat kijken. Als ze iemand wilden oppakken stuurden ze een

postduif naar hun agenten, of iemand te paard. Dankzij de moderne technologie gaat dat nu allemaal oneindig veel gemakkelijker, sneller en omvattender. Deze technologie stelt de staat, voor het eerst in de mensheidsgeschiedenis, in staat een vrijwel totale controle te verwerven over de bevolking. Vandaar ook het veelzeggende woord ‘totalitarisme’, dat pas in de afgelopen eeuw, dankzij de moderne technologie, mogelijk is geworden. Het is de overtreffende trap van tirannie. En inmiddels zijn we technologisch weer veel verder. Ergo: als het nu mis gaat, dan gaat het nog veel erger mis dan in het verleden. En gezien de problematische kanten van de menselijke natuur is het helemaal niet onwaarschijnlijk dat het mis zal gaan.

### 1.3.3 DEMOCRATIE

Ten slotte, als derde en laatste van de structurele voorwaarden, is er de democratie. Daarover is al een en ander gezegd toen we de werking van de trias politica bespraken, in het bijzonder de positie van het parlement, dat het democratisch orgaan bij uitstek is van de Nederlandse democratie. Toch moet de zaak ook nog van een andere kant belicht worden, die nog niet aan de orde is geweest. Want wat de situatie in het parlement, waarin de partijtoppen in de regering via de geringe meerderheid de dienst uitmaken, zo ernstig maakt, is niet alleen dat de werking van de trias politica wordt verstoord, maar ook dat het de democratie ondermijnt. Waarom?

Een *res publica*/rechtsstaat is, zoals gezegd, een staat die het algemeen belang dient en niet het belang van een deel van de bevolking. Zelfs niet het belang van de meerderheid. Uiteraard is de besluitregel in een representatieve democratie de meerderheidsregel, maar het moet wel zo zijn dat de samenstelling van die meerderheid in het parlement regelmatig wisselt, zodat alle bevolkingsdelen af en toe hun zin krijgen. Bovendien moet er te allen tijde gestreefd worden naar zo inclusief mogelijke meerderheden, ook al moet daarvoor water in de wijn worden gedaan. Als aan beide kwalificaties van de meerderheidsregel niet wordt voldaan, krijgt het systeem kenmerken van een tirannie van de meerderheid.

Daarvan bestaan verschillende gradaties. Wanneer de sjiitische meerderheid in het parlement in Irak voortdurend haar wil doordrijft tegenover de minderheid van Koerden en Soennieten, is dat niet hetzelfde als wanneer een meerderheidscoalitie in het Nederlandse parlement voortdurend haar wil doordrijft ten opzichte van de oppositie. Maar het verschil is slechts gradueel, niet principieel.

De basis van de representatieve democratie is de kiezer. Hij heeft het laatste woord en wel op de dagen dat er algemene, periodieke en geheime verkiezingen worden gehouden. Daarmee is dan toch in ieder geval niets aan de hand, zo lijkt het. Op alle daarvoor vastgestelde momenten worden in Nederland keurig verkiezingen



gehouden, die allemaal smetteloos verlopen. Er is geen stemplicht, maar niettemin is de opkomst hoog, zeker bij de landelijke verkiezingen: rond vijfenzeventig procent.

Toch is ook hier niet alles rozengeur en maneschijn. Want er zijn de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen bij de kwaliteiten van de kiezer. In het bijzonder zijn kennis van en inzicht in de materie en zijn bereidheid zijn stem niet zozeer af te laten hangen van zijn eigenbelang, als wel van zijn visie op het algemeen belang. Beide kwaliteiten van de kiezer zijn van groot belang voor de kwaliteit van de representatieve democratie. Op beide punten bestaan echter gereede twijfels, die in de loop van de tijd alleen maar toegenomen zijn. Met kennis van en inzicht in de materie is het niet erg goed gesteld bij de kiezer. En het idee dat de stemkeuze iets anders moet zijn dan de verdediging van het eigenbelang is bij een groot deel van de kiezers in vergetelheid geraakt. Maar hoe meer beide ontbreken, hoe meer demagogen vrij spel hebben.

Dit brengt ons ten slotte op een figuur die als het ware tussen de kiezer en de verkozene instaat, namelijk de man of vrouw die zich verkiesbaar stelt. In Nederland gaat het dan vooral om de actieve leden van een politieke partij. Deze groep loopt in aantal al vijftig jaar gestaag terug en heeft nu een omvang van misschien twintigduizend mensen. Dat is een wel heel kleine vijver om uit te vissen. En aan de daling van het aantal belangstellenden lijkt vooralsnog ook geen eind te komen, wat betekent dat de recruiteringsproblemen voor het politieke leiderschap in de toekomst alleen maar groter zullen worden.

#### 1.3.4 RECHTSSTATELIJKE CULTUUR

Tot zover de structurele voorwaarden voor de rechtsstaat. Hoe staat het met de – nog belangrijkere – culturele voorwaarden ervan?

Hoe staat het ten eerste met waarden als gemeenschapszin, solidariteit en patriotisme? Nederland is in de achter ons liggende decennia een multicultureel land geworden, dat de nodige integratieproblemen kent. Lang niet alle ‘nieuwe’ Nederlanders zien zichzelf ook als Nederlanders. Lang niet alle ‘oude’ Nederlanders zien alle nieuwe Nederlanders als Nederlanders. In de toekomst zal de diversiteit waarschijnlijk alleen maar toenemen, wat genoemde waarden nog verder onder druk zal zetten. Maar ook los van de toegenomen en nog toenemende culturele verschillen zijn de genoemde waarden afgekalfd en wel door het individualisme dat sedert een halve eeuw sterk in opkomst is. Men ziet zich algemeen veel minder als deel van de groep en heeft meer *seine Sache auf sich gestellt*. Anderzijds is het echter ook weer zo dat door het verdwijnen van subgroepen als kerkgenootschappen en zuilen, die een stevige identiteit verschaften, de gemiddelde Nederlander zich tegenwoordig vooral als individu én Nederlander definieert. Deze identificatie met het land lijkt echter niet erg sterk, vergeleken met wat we kennen uit andere landen.

Ten tweede, wat betreft de waarden voor de gezagsdragers – politici en ambtenaren – van onkreukbaarheid, rechtschapenheid en ‘adel verplicht’ lijken ook dingen die aan het schuiven zijn. Er is geenszins sprake van ‘Zuid-Europese toestanden’, waar het ambt veelal wordt gebruikt als instrument voor patronage en zelfverrijking. Daar mogen we blij mee zijn. Het publieke ambt is echter wel fundamenteel van karakter veranderd. Het is tegenwoordig veel meer een gewone baan voor gewone mensen geworden, niet veel anders dan iedere andere baan. De bezetters van deze ambten stellen geen extra hoge morele eisen meer aan zichzelf, noch worden die door anderen aan hen gesteld. Ze doen hun werk binnen de daarvoor gestelde regels. In plaats van te zijn gestoeld op een innerlijke moraal, sturen ze op en worden ze gestuurd door externe checks.

Ten slotte zijn er de waarden van de gewone burgers: bereid en in staat zijn mee na te denken over het algemeen belang en bereid en in staat zijn wat besloten is gewillig op te volgen. Hier is al het nodige over gezegd. Kort en goed komt het erop neer dat noch het meedenken, noch het gehoorzamen een vanzelfsprekendheid meer is.

Een laatste opmerking over de rechtsstatelijke cultuur. Er is al dikwijls opgemerkt dat de enige echte rechtsstaten in de wereld vrijwel allemaal te vinden zijn in landen met een protestantse achtergrond: Noord- en West-Europa en Noord-Amerika. Daar valt empirisch veel voor te zeggen. Maar als dat inderdaad het geval is, is de conclusie dat de rechtsstaat mogelijk is gemaakt door het protestantisme. De vraag rijst dan wat het precies is in dat protestantisme dat de rechtsstaat mogelijk heeft gemaakt. Ik vermoed dat dat bovenal de idee is geweest dat de mens alles doet ten overstaan van God, tegenover wie hij nu en later persoonlijk reken-schap moet afleggen. Dit is een ongeken-de stimulans geweest voor het persoonlijk geweten, die de samenlevingen waarin dat het geval was in staat heeft gesteld daadwerkelijk een rechtsstaat te vestigen. Het protestantisme is sedert een halve eeuw echter meer en meer aan het vervagen. Nederland is niet of nauwelijks meer een protestantse natie te noemen. De rechtsstaat van de toekomst zal het dus moeten doen zonder zijn religieuze voedingsbodem. Is zo iets mogelijk? Wie het weet mag het zeggen.

#### 1.4 CONCLUSIE

Alles overziend kunnen we niet anders dan concluderen dat onze verwachtingen ten aanzien van de Nederlandse rechtsstaat in de komende eeuw niet al te hooggespannen kunnen zijn. De rechtsstaat staat in veel opzichten onder druk, de vooruitzichten zijn niet erg hoopgevend, althans als de diverse trends zich doorzetten.

Of dat laatste het geval zal zijn, weten we echter niet. De geschiedenis bestaat uit lange trends en plotselinge omslagen, uit continuïteit en breuklijnen. Me dunkt dat de rechtsstaat, meer in het bijzonder de liberaal-democratische rechtsstaat, het

waard is om te behouden. Iets wat in de praktijk beter werkt om machtsmisbruik en onderdrukking te voorkomen, heeft de mens immers nog niet bedacht. Maar behoud ervan is alleen mogelijk als we de krachten en ontwikkelingen die de rechtsstaat ondermijnen, het hoofd weten te bieden. Dat veronderstelt inzicht en de wilskracht naar dat inzicht te handelen. Het is maar helemaal de vraag of er de komende eeuw van beide voldoende zal zijn in Nederland.

## NOTEN

- 1 Corruptie is een vorm van machtsmisbruik en dus van tirannie. Men kan haar echter niet alleen als iets negatiefs zien. In tirannieke staten is corruptie ook een zegen. Men stelle zich een tirannie voor zonder corruptie! Welbeschouwd oefent corruptie een matigende invloed uit op de tirannie.
- 2 Bovenal bij Plato en Aristoteles. De klassiek geworden formulering ervan is echter te vinden bij Polybius, de historicus van de Romeinse Republiek, in diens *Historiën*, boek VI. Dit gedachtegoed is na de Oudheid nooit helemaal verloren gegaan. Vele auteurs hebben er, voor Montesquieu, al over geschreven. Het begrip 'trias politica' is al evenmin een bedenkfel van Montesquieu. Sterker nog, hij kende het niet. De bedenker ervan is waarschijnlijk Kant, bij wie het staat in de *Metaphysik der Sitten*, *Rechtslehre*, §45. Buiten Nederland en Vlaanderen is de term overigens niet in zwang.
- 3 De voornaamste grondlegger van dit idee is John Locke, maar de meest klassieke uitwerking ervan zijn de *Federalist Papers* van een eeuw later. In de Oudheid vindt men de gedachte van *limited government* niet terug, zoals maatgevend beschreven door Benjamin Constant, in zijn *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*.
- 4 De voornaamste theoretici zijn de Engelse *Philosophical Radicals* rond Bentham en vader en zoon Mill.
- 5 De oudste grondrechtencatalogus is die van de staat Virginia uit 1776, opgesteld door George Mason.
- 6 De *Federalist Papers* spreken zich zelfs uit tegen het opnemen van een grondrechtencatalogus in de constitutie van de Verenigde Staten.
- 7 Horatius, *Carmina* III.24; vgl. J.S. Mill, *Considerations*, hoofdstuk 1.
- 8 Tocqueville, *Over de democratie in Amerika*, Rotterdam: Lemniscaat 2011, blz. 748 (oorspronkelijk 1840).
- 9 Tocqueville, blz. 750.



## 2 WAT EEN GELUK HEBBEN WIJ

*Kustaw Bessems*

### 2.1 INLEIDING

We wonen op een van de beste plekken ter wereld, in misschien wel de beste tijd ooit. Veiliger, vrijer en rijker dan elders. Veiliger, vrijer en rijker dan vroeger. Dat is dus zowel geografisch als historisch een anomalie.

Maar het geheugen is kort en de blik reikt niet ver. Dat beelden uit de hele wereld almaar sneller en massaler bij ons aankomen, betekent niet dat ze ook tot ons doordringen. Het was lang mogelijk om de luxe hier in dit kleine paradijs als vanzelfsprekend te ervaren. Maar dat is hij niet. Er is geen enkele reden om te denken dat wat we hebben behouden zal blijven, of om aan te nemen dat het nog beter zal worden. In materieel opzicht is het bewustzijn gegroeid dat we veel te verliezen hebben en dat we dat ook daadwerkelijk kwijt kunnen raken.<sup>1</sup> Maar op immaterieel vlak? Vraag Nederlanders naar grondrechten en de helft kan er niet eens een noemen.<sup>2</sup>

Mij is gevraagd aan te geven hoe ik verwacht dat persoonlijke rechten en vrijheden zich zullen ontwikkelen in de derde eeuw van het Koninkrijk. Toen een vriend mij onlangs vroeg hoe het ging met het voorbereiden van deze bijdrage, antwoordde ik hem dat ik de komende vijfenzeventig jaar nu wel op een rijtje had, maar dat ik nog een klein stukje in kaart moest brengen. Het eerlijke antwoord op de vraag naar die verwachtingen luidt uiteraard: geen idee. Ik ben geen waarzegger en geen trendwatcher, ik ben niet eens een wetenschapper. Ik ben journalist, een soort armoe-dige versie van de historicus, gespecialiseerd in de allerallernieuwste geschiedenis en dan in het bijzonder de sensationele incidenten zonder context of betekenis. En ik kan dus niet veel meer dan zo goed mogelijk om mij heen kijken en zoeken naar gebeurtenissen en bewegingen die mogelijk tekenen zijn van wat ons staat te wachten. Daarbij wil ik mij op dat immateriële terrein begeven.

Wat vind ik, als burger van het Koninkrijk, belangrijke rechten en vrijheden? Ik wil iets te zeggen hebben over hoe dit land wordt bestuurd, gelijkwaardig worden behandeld aan andere burgers, mij voldoende kunnen uiten, genoeg voor mezelf kunnen houden en als ik een conflict heb met mijn medeburgers of met de staat, wil ik in het uiterste geval terecht kunnen bij een onafhankelijke rechter.

## 2.2 POLITIEKE ZEGGENSCHAP

We zeggen graag en vaak dat wij in een democratie leven. Iets anders is of wij ook in een goed functionerende democratie leven. In zo'n goed functionerende democratie moet, zou ik denken, enige relatie waarneembaar zijn tussen de stem van een kiezer en het bestuur. Daarvan is in Nederland op dit moment nauwelijks sprake.<sup>3</sup>

Natuurlijk is Nederland al lange tijd een coalitieland en dus weten wij al even lang dat een partij waar wij op stemmen nooit zijn gehele programma zal kunnen uitvoeren. Maar een grove richting, meestal centrumlinks of centrumrechts, konden wij wel aangeven. Nu? Nu is de politiek zo versnipperd dat voor meerderheden in beide Kamers van de Staten-Generaal op diverse gebieden de medewerking nodig is van vijf, zes, zeven, misschien wel acht partijen. Waarbij het niet helpt dat één substantiële partij zo goed als buitenspel staat. Dat proces van samenwerking is onnavolgbaar. De uitkomst is een grijze, *middle of the road*, pro-Europese beleidssoep waarin geen van de oorspronkelijke ingrediënten nog is te ontdekken.

Grote, belangrijke beslissingen zijn uitbesteed aan Europa. Jarenlang hebben onze politici bevoegdheden zo veel mogelijk stiekem overgeheveld, een beetje verhuuld voor het publiek. Versneld en versterkt door de crisis is die overdracht in het volgende uitgemond: wij burgers kunnen hopen dat de kleurloze homp bestuursklei in ons nationale parlement iets meegeeft aan bewindslieden voor de Raad van de Europese Unie dat in lijn is met wat de meesten van ons graag zien gebeuren. Verder moeten wij erop gokken dat ze dat in landen met meer inwoners ook hebben gedaan. Daarnaast mogen wij eens in de zoveel tijd stemmen op een Europees Parlement dat geen bevoegdheden heeft over cruciale beleidsterreinen.

Is in de Europese zaaltjes aan de lange vergadertafels nog slechts een zachte echo van onze wensen hoorbaar, de beslissingen worden genomen zonder ooit de blik af te wenden van 'wat de markten doen'. Markten waarop multinationals domineren, gericht op winstmaximalisatie, waarover de jurisdictie op z'n best vaag is en soms ronduit absent. En waartegen die onderling verdeelde achtentwintig nationale overheden niet zijn opgewassen.

Wat mijn verwachting is? Dat de Nederlandse staatsinrichting niet zal worden gewijzigd, omdat er altijd wel partijen zijn die er op enig moment net even geen baat bij hebben. Dat serieuze democratisering van de EU er niet zal komen, omdat de eerdere politiek van voldongen feiten de weerzin tegen Europa zo heeft gevoed dat verdere politieke integratie onhaalbaar wordt geacht. Dat Europa zich niet zal verenigen om aan de markt tegenspel te bieden. Of om zich tegen vijanden van buiten te beschermen, hetgeen trouwens geen overbodige luxe zou zijn. Burgers

zullen dus steeds meer het gevoel verliezen van controle over hun omgeving. Ze hebben gelijk. De onvrede daarover zal voortwoekeren en daar gaan ongelukken van komen.

Meer ongelukken, moet ik zeggen. Want de ongelukken gebeuren al. Als iets een poosje duurt is het geen nieuws meer en ga je het al snel gewoon vinden. Maar ik noem toch nog maar even dat in dit land ongeveer een op de zes inwoners sympathiseert met een beweging die een beroepsverbod bepleit voor moslims, die een campagne voert tegen iedereen met Marokkaans bloed, die assimilatiecontracten wil voor iedereen van niet-westerse afkomst. En die deze strijd soms voert in samenwerking met antisemieten en homohaters.

### 2.3 GELIJKWAARDIGHEID

Ook ik vind dat het volstrekt ongeleide karakter van de immigratie naar Nederland ontwrichtend heeft gewerkt. Met immigratie zijn, naast mooie dingen, ook zeden en gewoonten geïmporteerd die in brede lagen van de autochtone bevolking als archaisch of gewoon ongewenst worden gezien, best vaak terecht. De radicale islam en het jihadisme deden hun intrede. Sommigen haten deze samenleving zo dat zij hier aanslagen willen plegen. De noodzakelijke correctie in retoriek en beleid op decennia van veronachtzaming zijn we ruim voorbij. Wat we nu zien en meer zullen gaan zien is dat het gebrek aan zeggenschap wordt opgevuld met wrok en haat.<sup>4</sup>

Mijn verwachting? Met name van moslims zal de vrijheid van godsdienst worden ingeperkt. Vooral moslims en Marokkaanse Nederlanders zullen meer en openlijker worden gediscrimineerd. Te veel politici en andere deelnemers aan het publiek debat zullen te lang blijven inzetten op de methode van repressieve tolerantie: meeveren in plaats van terugvechten.

Dit gaat allemaal nog maar over mensen die hier al wonen. Wat is de reactie op mensen die hier nog willen komen wonen? Wat is de reactie op de meer dan vijftig miljoen vluchtelingen wereldwijd? Wat is de reactie op de duizenden migranten die verdrinken aan onze zuidgrens?

“Mooi, kutopvreters”, schreef Marcel op Facebook. “Uitgeroeid, opgeruimd”, aldus Jeroen. “Voor elke dode neem ik een biertje, joepie”, juichte Martijn. En zo zou ik nog best lang verder kunnen gaan. Wie denkt dat het hier excessen betreft van schuimbekkende gecertificeerde nazi's, moet zelf maar eens de profielen afstruinen. Doe dat en tref slechts doorsnee Nederlanders aan.



Ik bedacht me laatst dat ik eigenlijk was opgegroeid – ik was het zelf ook al haast vergeten – met het idee dat je zo veel mogelijk vluchtelingen moet toelaten. Dat dát het streven is. En ik vroeg me ineens af of er eigenlijk een politieke partij is die dat in zijn verkiezingsprogramma heeft staan. Ik bespaar u de moeite om al dat griesmeelproza zelf door te nemen: die is er niet. Het ideaal om zo veel mogelijk vluchtelingen op te nemen is vandaag de dag buiten de orde, een vorm van extremisme.

Het is schier onmogelijk om als tijdgenoot in te schatten welke gebeurtenissen later mijlpalen zullen heten. Maar die drenkelingen in de Middellandse Zee zullen toekomstige geschiedenisboeken halen, denk ik. Daarvan zullen onze nazaten zich afvragen hoe het kon dat ze niet werden herkend als teken van de tijd. Hoe wij zo gelaten konden blijven. Hoe zoveel Europeanen, dus ook de inwoners van dat Koninkrijk der Nederlanden, de illusie konden blijven koesteren dat zij hun welvaart, hun rechten en hun vrijheden voor zichzelf konden houden, in een reservaat. Hoe wij niet doorhadden dat de mensen die hun leven riskeerden om binnen te komen de voorhoede waren van iets groters.

Anders dan wel eens wordt aangenomen zijn het niet de allerarmsten die de tocht wagen. De bootmigranten komen uit landen die zich ontwikkelen.<sup>5</sup> De migranten zelf ontwikkelen zich. Als landen een sprong maken, vertrekken daar aanvankelijk alleen maar meer mensen. Dat luwt pas weer als de moederlanden een niveau hebben bereikt dat meer in de buurt komt van de bestemmingslanden. De instroom aan onze Zuid-Europese grens, dat is de wereld die ons inhaalt. Wat wij hier hebben, dat zien zij voor zichzelf binnen bereik komen. Ze komen halen waar ze recht op menen te hebben. Ieder van ons zou hetzelfde doen. We kunnen onze vingers in onze oren stoppen en doen of wij het niet horen, maar er wordt op de poort gebeukt.

Verontwaardiging laait op over de ongelijkheid binnen een rijk land als het onze, over bankiersbonussen en zelfverrijking, maar zoom uit en wij zijn hier, verschanst achter onze handelsbarrières, allemaal de grote graaiers. Tenzij we in de toekomst bereid zullen zijn om de gelukzoekers met grof geweld van ons continent te schieten: ze zullen komen. Misschien zijn we daar overigens wel toe bereid. De verdrinkingen hebben immers ook slechts de eerste paar keer tot een kleine schok geleid, daarna went het.

We kunnen ons nog zo wentelen in xenofobie – we kunnen er dagelijks een bad in nemen – maar wij zullen niets tegen migratie kunnen doen, die nu eenmaal bij de normale toestand van de wereld hoort. Er is altijd een zeker aandeel van de mensheid op reis. We kunnen leren van eerdere ervaringen en voortaan tot het uiterste gaan om de immigratie in goede banen te leiden.

Maar dat is niet wat ik verwacht. Ik denk dat wij tot het uiterste zullen gaan om naast de welvaart ook de rechten en vrijheden die wij genieten aan zowel vluchtelingen als arbeidsmigranten te ontzeggen. Ik denk niet dat wij zullen bevorderen dat nieuwkomers zich waarden eigen maken die we belangrijk vinden. Ik denk dat we ons op die waarden vooral zullen beroepen om scherprechter mee te spelen: jij hoort erbij, jij hoort er niet bij. Dat is treurig, want wij hebben op dit gebied wel degelijk een opdracht te vervullen.

Als er één ding opvalt aan alle tekenen en bewegingen die ik tot dusver probeer aan te wijzen, dan is het dat zij over landsgrenzen gaan. Dat geeft de vraag naar de toekomst van ons Koninkrijk zelfs haast iets archaisch. Alsof een rijk met een geheel eigen toekomst nog tot de mogelijkheden behoort.

## 2.4 VRIJHEID VAN EXPRESSIE

Het zijn ook internationale ontwikkelingen als migratie en de penetratie door massamedia en sociale media die eraan bijdragen dat die vrijheid onder zware druk komt te staan die mij het liefst is van allemaal: de vrijheid van expressie. En dat gebeurt net nu er wettelijk gezien een hoopvolle tendens van verruiming is. Kijk naar de jurisprudentie. In 1999 wrong de Hoge Raad zich nog in bochten om de veroordeling van Hans Janmaat van de Centrumdemocraten te handhaven: hij had gezegd dat hij de multiculturele samenleving wilde afschaffen – tegenwoordig een positie aan de softere kant van het spectrum – en had dat gedaan tijdens een demonstratie waarbij anderen hadden geroepen: “Vol is vol” en “Nederland voor de Nederlanders”. Zulke zinnen zouden nu een zalmomentje zijn in een gemiddelde talkshow. Een dik decennium later deed de Amsterdamse rechtbank op zijn beurt zijn uiterste best om Geert Wilders juist vrij te spreken toen die voor de rechter stond in verband met zijn uitspraken over onder meer de islam. Met het ruime arsenaal dat ons Wetboek van Strafrecht biedt, en op grond van eerdere uitspraken, had de zaak makkelijk in een veroordeling kunnen eindigen. Maar het denken is gelukkig veranderd. Dat arsenaal wordt ook langzaam maar zeker kleiner. Het verbod op godslastering is na jaren strijd geschrapt en er gaan steeds vaker stemmen op om bijvoorbeeld ook aanzetten tot haat niet langer strafbaar te maken.

In het licht van mijn waarschuwing voor toenemende discriminatie wekt het mogelijk verbazing dat ik die groeiende juridische ruimte toejuich. Maar ik ben ervan overtuigd dat het averechts werkt om het gevecht tegen wrok en haat uit te besteden aan de rechter. Feitelijk discriminatoir gedrag moet strafbaar blijven. Aanzetten tot geweld ook. Geweld zelf al helemaal. Maar ideeën, woorden, moeten worden bestreden in de publieke arena. Door politiek leiders, die zich daarin nu te vaak te laf tonen. Door iedereen met een platform, door iedereen met een publiek.

Zij behoren die publieke arena wel in veiligheid te kunnen betreden. En daar gaat het gruwelijk mis. Zijn in de rechtszaal de tekenen voor de uitingsvrijheid gunstig, daarbuiten niet. Een onwelgevallige mening, onwelgevallige kritiek, een onwelgevallige grap en je kunt serieus gevaar lopen. De voornaamste dreiging komt daarbij vanuit de islam. Iedereen heeft meegekregen hoe islamitische terroristen op 7 januari 2015 de redactie van *Charlie Hebdo* vrijwel uitmoordden. In mei 2015 kwam in het nieuws hoe een bijeenkomst in Amsterdam met de Deense cartoonist Kurt Westergaard alleen kon doorgaan als zijn komst tevoren angstvallig geheim werd gehouden. Het bevoegd gezag had anders niet voor een veilig evenement kunnen instaan. Het aantal slachtoffers van jihadistische aanslagen mag betrekkelijk laag zijn, de reikwijdte van de aanslagen en de dreiging zijn enorm. Zij hebben voor iedereen die zich uit over de islam een eind gemaakt aan onbevangenheid. Ze hebben geleid tot angst en zelfcensuur.

En dit gevaar is grensoverschrijdend. Illustratief is het wat minder bekende verhaal van Molly Norris. Vijf jaar geleden werden de makers van de animatieserie *South Park* bedreigd door een islamitische blogger. Daarop werd een aflevering over het verbeelden van de islamitische profeet Mohammed geschrapt. Molly Norris maakte in reactie een tekening met allerhande gebruiksvoorwerpen die claimden Mohammed te zijn en stelde voor om van 20 mei internationale teken-Mohammed-dag te maken. Grappig bedoeld, zou ze later uitleggen. Maar anderen namen het initiatief serieus over. Norris werd vervolgens zo bedreigd dat ze onderdook. Op aanraden van de Federal Bureau of Investigation (FBI) leeft ze tot op de dag van vandaag ergens onder een andere identiteit. Dát kan het lot zijn van iedereen die zich zonder verkramping uitspreekt over de islam.

Mijn verwachting? Dat veruit de meesten van ons netjes binnen de grenzen zullen blijven die jihadisten ons opleggen. En dat gezagsdragers het niet de moeite waard zullen vinden om die grenzen zelf actief te doorbreken. Dat wij ook niet de nodige steun zullen geven aan diegenen die zich binnen samenlevingen met een islamitische meerderheid inzetten voor de hervormingen die daar zo hard nodig zijn. Mensen met meer moed dan in dit Koninkrijk ooit van je wordt gevraagd. Dat wij immigranten verbeteren de vrijheid van meningsuiting zullen voorhouden als een norm waaraan zij niet voldoen, maar dat wij weinig zullen ondernemen om de kracht en de schoonheid van dit recht voor het voetlicht te brengen. We zullen verzuimen uit te nodigen tot vrijheid. We zullen aan onze opdracht niet voldoen.

Ook op dit punt zullen sommigen in dit betoog misschien een tegenstelling zien of willen zien. Hoe kun je nu de godsdienstvrijheid van moslims willen bewaken en tegelijk vaststellen dat van de islam een dreiging uitgaat? In welk kamp hoor je dan? Ben je nu hard of zacht, links of rechts, islam-basher of multiculti-knuffelaar? Maar dat soort denken gaat ervan uit dat je je opsluit in een dogmatisch kampje om

steevast zonder na te denken, reflexmatig, mee te juichen met je bondgenoten en boe te roepen naar de overkant. Dat is het soort denken dat dit Koninkrijk van binnenuit aanvreet.

Veel helderder, veel eenvoudiger, wordt het wanneer je je afvraagt waar je vóór bent. En als je vóór uitingsvrijheid bent dan is het consequent en logisch dat je moslims, of welke groep ook, nooit de rechten zult ontzeggen die anderen genieten. En dat je je er tegelijk met iedere vezel tegen zult verzetten wanneer sommige moslims – of wie dan ook – met intimidatie en geweld anderen rechten willen ontnemen. De vrijheid om je geloof te beleven is precies dezelfde vrijheid die een ander heeft om dat geloof vaarwel te zeggen, te bekritisieren, belachelijk te maken. Het is allemaal één vrijheid. Maar wie dit propageert, strijkt altijd wel iemand tegen de haren in, die heeft geen natuurlijke achterban en dus is dit standpunt, dat inhoudelijk het meest voor de hand ligt, weinig populair. Wie dit propageert vindt zichzelf uiteindelijk altijd wel een keer vrijwel zonder bondgenoten terug.

In februari van 2015 besloot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de klacht van pedofielenvereniging Martijn tegen het verbod van die vereniging niet in behandeling te nemen. Daarmee was het verbod onomkeerbaar en was in Nederland een organisatie verboden op grond van niets anders dan foute denkbeelden. Er waren door de vereniging geen strafbare feiten gepleegd, daartoe was ook niet aangezet. Het Openbaar Ministerie kon niet vervolgen. Het enige dat Martijn deed was een standpunt verdedigen dat het overgrote deel van de bevolking walgelijk vindt: propageren dat seks tussen volwassenen en kinderen legaal moet worden. Dat was genoeg. De politieke druk was immens, het Openbaar Ministerie begon een civiele zaak en de Hoge Raad besloot tot ontbinding. Wie het opnam voor Martijn – vooral de schrijver Anton Dautzenberg komt eer toe voor zijn dappere opstelling – wordt uitgescholden, bedreigd en verliest een deel van zijn broodwinning.

Dat is dus een kanttekening bij de ruimere juridische vrijheid die ik eerder nog zo verheugd signaleerde. Grosso modo mag daar sprake van zijn, de maatschappelijke mode kan roet in het eten gooien. Ja, tegen buitenlanders tekeergaan of tegen het koningshuis, dat vinden we nu minder erg dan vroeger. Maar vieze praatjes over kinderen zijn een groter taboe dan voorheen.

## 2.5 ONAFHANKELIJKE RECHTSPRAAK

Het raakt meteen ook aan een ander dierbaar recht: onafhankelijke rechtspraak. Die kan de komende tijd heel wel worden aangetast. Door een tiran? Door ondemocratische krachten? Welnee, juist door een zure vrucht van de democratie: de tirannie van de publieke opinie.

Uiteraard heeft rechtspraak zich nooit in een vacuüm afgespeeld en u zult mij niet horen zeggen dat dat wenselijk is. Rechters zijn in Nederland strenger gaan straffen en zij zeggen in zo veel woorden dat dat door de publieke opinie is afgedwongen.<sup>6</sup> Daar is niets mis mee. Maar zij kunnen nooit iedereen tevreden stellen: flink wat burgers vinden rechters nog altijd te soft.<sup>7</sup> En burgers die net zo veel feiten over een zaak krijgen als rechters, komen tot zwaardere sancties.<sup>8</sup> Zij laten het lot van een slachtoffer zwaarder wegen. Deze opvattingen worden vertolkt door politici en vertaald in beleid en een boel rechters balen van al die kritiek en bemoeienis. Dat is de voedingsbodem voor het onzalige plan dat broeit binnen de rechterlijke macht. De rechters willen gaan terugpraten. Driekwart van de rechters vindt dat zij moeten gaan optreden in nieuwsprogramma's en talkshows.<sup>9</sup> De Amsterdamse rechtbank heeft een nieuwe president, die vindt dat rechters hun vonnissen moeten verdedigen bij programma's als *De wereld draait door* of *RTL Boulevard*. Hoe naïef kun je zijn? Alsof een rechter, gebonden aan zorgvuldigheid, in de wereld van de beeldcultuur partij zal zijn voor ervaren tv-persoonlijkheden die zich aan precisie niets gelegen laten liggen. Een dammer die de freefight-kooi instapt, maakt meer kans.

Wat rechters in hun kennelijke getergdheid over kritiek uit het oog lijken te verliezen is dat Nederlanders in geen institutie zo veel vertrouwen hebben als in de rechterlijke macht.<sup>10</sup> Wat nu dreigt is dat rechters hun eigen vonnissen in de studio bij Matthijs van Nieuwkerk en Albert Verlinde gaan reduceren tot ook maar een mening. Zij zullen dan de politici achternagaan. Die moesten ook zo nodig op de hurken voor het volk en zijn op de ranglijstjes met vertrouwenscijfers inmiddels naar de onderste regionen gezakt. Ze worden nog maar net iets meer vertrouwd dan de pers; dan is het erg met je gesteld.

## 2.6 PRIVACYBESCHERMING

Wie voor de rechter verschijnt, een kwetsbare positie, moet ervan op aan kunnen dat beslissingen niet mede worden bepaald door de houdbaarheid aan de talkshowtafel. Het kwetsbaarste recht zal de komende eeuw misschien wel het recht zijn om zaken voor jezelf te houden. Nederlanders vinden dat belangrijk. Zij doen ook wel hun best om dit enigszins te beschermen, om niet te veel prijs te geven. Maar het is onbegonnen werk. Op internet weet je vaak helemaal niet wie welke gegevens verzamelt. Een bedrijf als Facebook strooit je ook zand in de ogen. Zodat je niet doorhebt dat je surfgedrag wordt gevolgd terwijl je bent uitgelogd. Zodat je niet beseft dat je data worden gedeeld met derden en waarvoor. Niet iedereen kan het zich sociaal of professioneel permitteren alle diensten te weigeren waarvoor je met onduidelijk doel gegevens moet delen.<sup>11</sup>

Ook hier zijn we vaak overgeleverd aan grote bedrijven die zich aan regels onttrekken. Facebook lapt de wetten van afzonderlijke landen aan zijn laars.<sup>12</sup> Europa werkt aan een antwoord in de vorm van een gezamenlijke privacyverordening, al

jaren en zonder veel succes, onderwijl bestookt door de lobby van die bedrijven. Daarbij zijn overheden hierin bepaald niet vanzelfsprekend de bondgenoten van de burger. Vlieg naar de Verenigde Staten en je geeft aan de Amerikaanse overheid prijs of jij en je reisgenoot in één of twee bedden slapen, wat je betaalgeschiedenis is en welke sites je allemaal bezoekt.<sup>13</sup> Het National Security Agency (NSA)-schandaal staat nog op ons netvlies. De staat is ook in Nederland met afstand de grootste dataverzamelaar, houdt zich niet aan de regels en gebruikt gegevens voor andere doeleinden dan oorspronkelijk was voorgenomen.<sup>14</sup> Met regelmaat wordt vastgesteld dat Nederlandse inlichtingendiensten onrechtmatig handelen bij af luisteren. In Nederland wordt ook erg veel afgeluisterd. En als de rechter oordeelt dat telecombedrijven geen data hoeven te bewaren van burgers die helemaal niets op hun kerfstok hebben, landt dat bij justitie en op het Binnenhof niet als triomf van de rechtsstaat maar als een hinderlijke interventie bij het crimefighten.

Mijn verwachting? Waar het de schending van onze persoonlijke levenssfeer betreft, staan wij nog maar aan het begin.

Het zijn allemaal geen vrolijk stemmende verwachtingen, hè? Bijna alles wordt slechter dan nu, denk ik. Het spijt me. Daarmee heb ik natuurlijk ook wel gekozen voor de veiligste voorspelling. Want wat ging het ons goed. Op een van de beste plekken ter wereld, in misschien wel de beste tijd ooit. Dat hebben wij allemaal nog meegemaakt. Wat een geluk hebben wij.

## NOTEN

- 1 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*.
- 2 *Factsheet Grondwet en democratie* (2013) Forum.
- 3 D.J. Nieuwboer (2015) 'Op wie je stemt, maakt niet uit', *De Volkskrant*, 21 maart.
- 4 K. Bessems (2015) *Coreferaat op de Achlumlezing*.
- 5 H. de Haas (2011) *Development leads to more migration*, [www.heindehaas.blogspot.co.uk](http://www.heindehaas.blogspot.co.uk).
- 6 Raad voor de Rechtspraak, *Achtergrondinformatie strenger straffen*, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).
- 7 S. Ruiter, J. Tolsma, M. de Hoon, H. Elffers en P. van der Laan (2011) *De burger als rechter. Een onderzoek naar geprefereerde sancties voor misdrijven in Nederland*, WODC.
- 8 J.W. de Keijser, P.J. van Koppen en H. Elffers (2006) *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, Raad voor de Rechtspraak.
- 9 H. Lensink en M. Husken (2013) 'De rechter is het zat', *Vrij Nederland*, 10 december.
- 10 J. Arends en H. Schmeets (2015) *Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*, CBS.
- 11 A. Roosendaal, O. Nieuwenhuis, M. Ooms, A. Bouman-Eijs en N. Huijboom (2015) *Privacy-beleving op het internet in Nederland*, TNO.
- 12 B. van Alsenoy, V. Verdoodt, R. Heyman, J. Ausloos, E. Wauters en G. Acar (2015) *From social media service to advertising network. A critical analysis of Facebook's Revised Policies and Terms*, ICRI.
- 13 D. Tokmetzis (2015) 'Dit gebeurt er allemaal achter de schermen als je naar de VS vliegt', *De Correspondent*, 12 mei.
- 14 College Bescherming Persoonsgegevens (2012; 2014), *Jaarverslag*.

## 3 DE RUIMTE VOOR ACTIEF BURGERSCHAP

*Christien Brinkgreve*

### 3.1 INLEIDING

De ruimte voor actief burgerschap is een van de thema's die belicht worden in deze bundel over democratie, rechtsstaat en maatschappij in de derde eeuw van het Koninkrijk. Wat zijn de verwachtingen op dit gebied? Hoe vallen de ontwikkelingen te plaatsen, waarmee houden ze verband en welke dilemma's dienen zich naar verwachting aan? Maar ook: wat zijn de condities om ruimte voor actief burgerschap te realiseren? Hoe te voorkomen dat ruimte geen leegte wordt, en wat vraagt dat van alle betrokken partijen: overheid, burgers, professies? Het zijn vragen naar vooronderstellingen, naar onbedoelde gevolgen en verzwegen kanten van het ideaal van actief burgerschap – naar spanningen, mogelijkheden en voorwaarden. Als voorbeeld neem ik de *zorg*: een gebied waarin sprake is van een ingrijpende transitie waar iedereen mee te maken heeft, of zal krijgen – verwijzingen hiernaar zijn verspreid in de tekst opgenomen.

De vraag naar de ruimte voor actief burgerschap wil ik in verband brengen met twee ontwikkelingen:

- a) de veranderingen in de *gezagsverhoudingen* van de laatste decennia: de toegenomen mondigheid, de nadruk op het zelf nemen van verantwoordelijkheid in plaats van een afwachtende houding, op zelfredzaamheid in plaats van een opvatting van 'vadertje staat' die voor zijn burgers zorgt;
- b) de veranderingen in de *verzorgingsstaat*: het proces van afslanking en inkrimping van de verzorgingsstaat, de afstoting van taken die nu deels door gemeenten moeten worden behartigd, deels op individuele burgers worden afgeschoven. De noodzaak van *bezuiniging*, als hefboom gebruikt voor ingrijpende transities, bijvoorbeeld in de zorg. Dit gaat samen met, of wordt verpakt in een ideaal, of ideologie van eigen verantwoordelijkheid en de participatiesamenleving.

Het begrip samenleving houdt in principe al in dat burgers op een of andere manier met elkaar verbonden zijn, maar de manier waarop, de mate waarin en wie zorg draagt voor wie kan sterk variëren. Op dit moment maken we deel uit van een transitie van een ideaal van een zorgende staat naar een ideaal van een samenleving van voor zichzelf en voor elkaar zorgdragende burgers. Het is een ingrijpende overgang, die spanningen oplevert rond de vraag wie voor wie moet zorgen, rond de aanname van zelfredzaamheid die voor veel mensen niet opgaat, en rond de overbelasting van mensen die te veel moeten zorgen.



Over de duurzaamheid van de veranderingen valt moeilijk een voorspelling te doen, afhankelijk als deze is van politieke en economische processen, dat wil zeggen de ontwikkelingen in de machts- en marktverhoudingen, en van de levensvatbaarheid of de kracht van het *discours* over actief burgerschap of de participatiesamenleving. Is dit sociale en politieke ideaal realistisch? Is er een besef van wat 'actief burgerschap' van mensen vraagt: een besef van het belang van een balans tussen draaglast en draagkracht, van waar het aan ligt als het mensen te veel wordt, en wat zij dan nodig hebben? Is het een ideaal dat in staat is mensen te motiveren, en wat is daarvoor nodig?

Aan de bestaande en de te verwachten dilemma's zal hierna aandacht worden besteed. Allereerst zal ik trachten in korte trekken een diagnose te schetsen van wat actief burgerschap betekent, hoe het uitwerkt, de spanningen die het oproept, en wat hierbij veelal over het hoofd wordt gezien. Daarna zal ik kort ingaan op de vraag wat wij hiervan kunnen leren voor het beleid. De voorbeelden zijn, als gezegd, voornamelijk ontleend aan het gebied van de zorg.

### 3.2 DIAGNOSE

Het ideaal van actief en betrokken burgerschap zal door veel mensen worden onderschreven. De nadelen van wat de socioloog De Swaan (1988) 'verafhankelijk' noemt, uitvoerig en kritisch belicht op het gebied van de psychiatrie (onder meer door de socioloog Goffman, 1961), gevoegd bij de noodzaak tot bezuiniging bij een vergrijzende bevolking die steeds meer aangewezen zal zijn op zorg, heeft de richting van het debat en het beleid doen omslaan. Actieve betrokkenheid is het passende geluid in deze tijd van democratisering en individualisering (minder extern gezag, meer ruimte voor de eigen vormgeving van het leven, vergroting van ruimte voor eigen wensen). Het is een cultuur met slagwoorden als zelfontplooiing en zelfbepaling.

Maar daarbij worden enkele zaken overgeslagen die niet passen in het beeld: schaduwkanten, keerzijden van ontwikkelingen, ongeplande en onbedoelde gevolgen, die door beleidsmakers gauw naar de marge worden gedrongen, als onbegrip, toeval of incident. Of die gezien worden als tekorten van burgers, en niet als tekorten of zwakke plekken van het systeem, of van het heersende verhaal. Hierdoor ontstaan er mythen die hardnekkig kunnen zijn, die niet gecorrigeerd worden door andere inzichten op grond van de praktijk van de alledaagse werkelijkheid, en die daarmee mensen schade kunnen berokkenen.

Ik noem een aantal van deze *valse mythen*:

- de mythe van de *meritocratie*: alsof slagen eigen verdienste is, en falen eigen schuld; dit houdt geen rekening met de ongelijkheid in maatschappelijke kansen en in vermogens: in economisch kapitaal, sociaal en cultureel kapitaal, en daarnaast persoonlijkheidskapitaal (of mentaal of emotioneel kapitaal) (Bourdieu 1989: 120-142; Brinkgreve 2010);
- de mythe van de *gelijke kansen* (zie hierboven);
- de mythe van de *autonomie*: alsof mensen zelfredzame wezens zijn, en niet voor hun behoeften afhankelijk zijn van elkaar.

De instandhouding van deze mythen, die ten grondslag liggen aan de mythe van de heilzame werking van de vrije markt, maakt dat wij een aantal effecten veronachtzamen, die resulteren in een versterking van de sociale ongelijkheid tussen sociale klassen, tussen de seksen, tussen ‘moderniseringswinnaars’ en ‘moderniseringsverliezers’ (DuBois-Reymond 1998; De Vries 2011; Verhaeghe 2012) (hierover straks meer). Wat veronachtzaamd wordt zijn de wrede kanten van de meritocratie: dat mensen die niet mee kunnen komen in deze complexe en veeleisende samenleving (door werkloosheid, ziekte, sociale en psychische beperkingen, of ten gevolge van de hoge eisen die worden gesteld) denken dat dit door eigen toedoen komt, en zich daardoor als minderwaardig gaan ervaren. Wat tevens over het hoofd wordt gezien is dat politieke beslissingen en het debat over publieke verantwoordelijkheid voor een deel aan de werking van de markt worden gedelegeerd, alsof die een objectieve maat produceert die een vanzelfsprekende geldigheid bezit (Sandel 2013).

Valse mythen kunnen ondermijnend werken, valse verwachtingen wekken, en blind maken voor spanningen, fricties en frustraties. Ik noem een paar bronnen van frictie.

### 3.2.1 VERGROTING VAN DE SOCIALE ONGELIJKHEID

De participatiesamenleving betekent dat de overheid minder doet, dat je voor jezelf moet zorgen, of moet zorgen dat anderen voor je zorgen. Het is een beroep op *zelfzorg* waartoe niet iedereen in staat is. Het is voor sommige mensen te veel gevraagd, die daardoor achterstanden oplopen of buiten de boot vallen (Sociaal en Cultureel Planbureau 2012). En mensen verschillen in de uitgebreidheid, behulpzaamheid en kracht van hun netwerk, wat dus weer nieuwe ongelijkheden genereert, zoals in de zorg die je krijgt in geval van ziekte, veroudering of om andere redenen van hulpbehoefvendheid.

Dat geldt ook voor de sekseverdeling. Het beroep op zorg wordt in veel gevallen aan vrouwen toebedeeld, of deze pakken de nood aan zorg sneller op. Hierdoor ontstaat een terugval in de emancipatie: vrouwen worden weer geacht te zorgen, ondanks hun werk en andere taken en ambities (Van Stigt 2014).

Daarnaast groeit een andere kloof, tussen werkenden en managers. Er ontstaat een nieuwe laag van beroepsregelaars (managers, procesbegeleiders) die veel beter betaald wordt dan de mensen op de werkvloer – wat een gevoel van onrechtvaardigheid geeft, naast de overbelasting omdat er bezuinigd wordt op de mensen die het dagelijkse praktische werk doen (de verplegers en verzorgers in ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, de thuiszorg).

### 3.2.2 CULTUUROMSLAG

De transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving betekent niet alleen een sociale omslag (in wie voor wie moet zorgen), maar ook een stilzwijgende cultuuromslag. Een cultuur van eigen keuze moet getransformeerd worden in een cultuur van lichte dwang, die niet als zodanig gepresenteerd mag worden. Burgers moeten verleid worden om dat te gaan doen wat de overheid voor hen bedacht heeft (vergelijk moderne ouders die, wetend dat bevel uit den boze is, hopen dat hun kinderen uit zichzelf gaan doen wat zij, als ouders, voor hen in hun hoofd hebben). Er wordt een moreel appèl op hen gedaan, traditionele waarden worden afgestoofd, de oude deugd van naastenliefde wordt herdoopt tot goed burgerschap, sociale controle tot oplettendheid, of bemoeizorg. Mantelzorgers worden erkend als nieuwe helden die onbaatzuchtig zorgen voor anderen (zie het lintjesbeleid). Plicht is een ouderwets woord, het heet nu verantwoordelijkheid en betrokkenheid; soms wordt het ‘weerkaastst plezier’ genoemd, vanuit de gedachte, of het impliciete emotiegebod, dat mensen er zelf ook veel aan ontnemen om dit voor anderen te kunnen doen: de dwang strekt zich uit tot het belevingsniveau. Achter de warme taal van eigen kracht en fijn-samen-meer-voor-elkaar-doen gaat een politiek gestuurde dwingende sociale en psychische agenda schuil (Tonkens en Duyvendak 2013: 247).

Hier ligt een dunne grens naar hypocrisie. Naast erkenning van inzet en deugdzzaamheid zou erkenning van de zwaarte ervan ook meer nadruk moeten krijgen. Als dat weggemoffeld moet worden en mensen het gevoel krijgen dat er hen niet alleen een taak maar ook een gevoel wordt opgedrongen, wekt dat argwaan en weerstand. De belangrijkste voorwaarde om burgers actief te krijgen is de erkenning dat het vaak zwaar is, en dat ze hierbij ook desgewenst geholpen worden.

### 3.2.3 GEVOLGEN VOOR INTIEME VERHOUDINGEN

Deze transitie heeft praktische kanten – hoe organiseren we een en ander – maar grijpt ook in op emotioneel gebied. Het is veel gevraagd om voor de buurman te moeten zorgen met wie je in een prettige afstandelijkheid leeft; of, nog lastiger, aan wie je soms ook een hekel hebt, of krijgt als je noodgedwongen te veel met hem te maken krijgt. De verschuiving van gunst naar recht bij de invoering van de Algemene Bijstandwet werd door veel mensen als opluchting ervaren: oude mensen hoefden hun hand niet meer op te houden, en ervoeren deze afname in hulpbehoefte als winst in autonomie en waardigheid. De omgekeerde transitie

die nu gaande is doet mensen weer terugvallen in de vroegere staat van afhankelijkheid, van burens, van kinderen. Afhankelijkheid van kinderen valt vaak niet makkelijk, als deze veeleisende drukke banen hebben; dat geldt nu vaak ook voor vrouwen, waardoor het legioen beschikbare onbetaalde hulpkrachten geslonken is. Deze hebben voor een deel op latere leeftijd kinderen gekregen, waardoor de zorg voor kinderen en ouders in de tijd kan samenvallen (de zogenaamde 'sandwich-generatie'). En ze hebben, als gevolg van de emancipatie, zich andere verlangens en ambities eigen gemaakt dan zorgen en klaarstaan voor anderen. Bovendien is het huishouden vaak ook voor een deel afhankelijk geworden van hun inkomen.

Naast de praktische problemen van hoe dit allemaal te organiseren willen mensen in deze tijd er ook 'zelf voor gekozen hebben', groot geworden in een cultuur met de nadruk op zelfontplooiing en zelfbepaling. Maar er valt niet veel te kiezen. Ze moeten wel: het is het regime van de plicht, met de retoriek van de vrije keuze. Dat wringt.

Het vraagt veel aan sociale en emotionele vaardigheden, waaronder het stellen van grenzen, wat vaak moeilijk is in de verhouding tussen ouders en kinderen. Oude gezinspatronen kunnen opspelen, met de daarbij al dan niet behorende onderhuidse spanningen. Het vraagt een complex emotiemanagement om dit goed te doen (Hochschild 2003): om er wel voor je hulpbehoevende ouders te zijn zonder er zelf aan onderdoor te gaan. Uit veel gesprekken met generatiegenoten (de generatie die hier in sterke mate mee te maken heeft) en uit eigen ervaring weet ik hoe lastig en belastend dit kan zijn.

In een welvarende samenleving als de onze is er sprake van een armoedigheid in de zorg. De professionele verzorgers werken hard, en staan voortdurend onder grote stress van te veel moeten doen in te weinig tijd. De patiënten voelen die stress, durven niets meer te vragen, raken zelf gespannen. Er gaan dingen mis in de communicatie als er geen tijd is voor rustig overleg.

De kosten van de bezuinigingen in de zorg worden gedragen door de nog overgebleven werkers, de patiënten, en de inspringende mantelzorgers die het niet verdragen dat hun ouders of andere dierbaren er zo bij liggen. Het ziekteverzuim van mantelzorgers is, zoals laatst bekend werd, beduidend groter dan bij mensen die deze taak er niet bij hebben gekregen (Sociaal en Cultureel Planbureau 2015).

Naast de vraag wat het vraagt van mensen is er ook de vraag wat dit doet met mensen. Het risico van burn-out is aanzienlijk bij verzorgers en mantelzorgers. Het geeft hen geregeld het gevoel gevangen te zijn in de situatie, beklemd, ingeklemd. Want ook op thuiszorg is bezuinigd: een inconsistentie in het beleid die mensen voor grote problemen stelt, want wat te doen als de instellingen sluiten en ook de

thuiszorg vermindert? Het idee van zelfstandig wonen blijft mooi, autonomie blijft een aansprekend ideaal, maar de vraag naar de praktijken, de mogelijkheden en de condities is een te weinig doordacht hoofdstuk in het geheel.

### 3.3 WAT KUNNEN WE HIERVAN LEREN?

Hieronder volgen enkele punten, voortkomend uit het voorgaande betoog, die aanknopingspunten bieden voor bestuur en beleid – ze hangen samen, maar belichten steeds andere aspecten.

1. *Wees eerlijk*, verkoop geen hypocriete praatjes: dat maakt mensen cynisch en wantrouwend, het demoraliseert. Heb oog voor de schaduwkanten (als hierboven uiteengezet).
2. *Luister* naar wat mensen nodig hebben, denk na over hoe daarin te voorzien valt. Leer van goede praktijken: waar het goed loopt, waar en hoe mensen geholpen worden met hun bestaan dat soms gehinderd wordt door ziekte en ongemak. Bezie dat niet vanuit globale ziekteconcepten als dementie, alzheimer of depressie, maar ga na waar de problemen zitten, wat individuele mensen nodig hebben, en hoe daarin voorzien kan worden. Heb oog voor hoe mensen verschillen in waar ze last van hebben, en hoe dit ook kan verschuiven. Zie waar zorgsystemen spaak lopen, onderzoek de oorzaken en kijk waar er iets aan te doen valt. Blijf in contact met de mensen om wie het gaat. Een goed voorbeeld is de *Verhalenbank dementie*, een initiatief van medisch antropologe Anne-Mei The om de verhalen van dementerenden en hun verzorgers als uitgangspunt te nemen voor analyse en beleid (The 2014; Damen et al. 2015).
3. Besef het belang van de *context*, van de situatie – stap uit de valkuil van het contextloze denken dat in deze tijd de boventoon voert – en kijk wat deze met mensen doet. Hoe de situatie waarin mensen geen kant meer op kunnen verslagen maakt. Hoe armoede – gebrek aan geld, maar ook aan tijd – mensen zo kan bezetten dat weinig mentale ruimte overblijft, waardoor hun veerkracht en vindingrijkheid verminderen (Mullainathan en Shafir 2013). Veel verzorgingsinstellingen worden gesloten, maar ook in de nog bestaande instellingen is drastisch bezuinigd, waardoor de mensen die er werken zo moeten woekeren met hun tijd dat ze geregeld het gevoel hebben hun werk niet meer goed te kunnen doen.
4. Wees doordrongen van het belang van een *wervend perspectief*: hoe betrek je mensen erbij, hoe motiveer je ze? Door naar ze te luisteren, aandacht te hebben voor wat ze nodig hebben, en waardering te tonen voor wat ze hebben in te brengen aan kennis, kunde en ervaring. Verdraag dat mensen dingen verschillend zien en ervaren, en doe dat niet af als gebrek aan begrip of weigering tot medewerking. Besef dat het niet alleen rationeel werk is, maar vooral relationeel, en dat oude

gezagsverhoudingen niet meer werken (Koenen 2011; Brinkgreve 2012: 97-139). ‘Gemeenten worden niet geconsulteerd, maar gekoeioneerd’ schrijft Bas Heijne in zijn column in *NRC Handelsblad* (25 april 2015). Dat is ook soms de ervaring van burgers. Dat dit weerstand wekt en demotiveert moge duidelijk zijn (Hajer 2015; zie ook Uitermark en Van Beek 2010).

5. Besef de *ondoordringbaarheid* van de bureaucratie waar je, als goed opgeleide burger, op stuk loopt, laat staan als lager geschoolde, die nog meer moeite heeft de weg te vinden en ook niet over het nodige sociale kapitaal beschikt om zijwegen te creëren of door de mazen heen te glippen en toegang te krijgen, bijvoorbeeld tot de gewenste zorg.

6. Denk in termen van *processen*, en niet in termen van ‘Nieuw Plan uit de Kast’, waarmee alles geregeld gaat worden. Heb als overheid een onderzoekende houding (wat leeft er, wat hebben mensen nodig om ze te activeren, waar gaat het mis, wat slaat dood en maakt lam), stel vragen, blijf in contact. Bedwing de neiging om de zaken te willen regelen via nieuwe regels en procedures (protocolreflex). Protocolen roepen vaak irritatie op: mensen voelen zich niet gehoord en niet gezien, maar van bovenaf bestuurd (zie 2 en 4). Besef dat het complexe processen zijn van afstemming en organisatie, die tijd kosten en om voortdurende bijsturing vragen, in contact met de betrokkenen, lerend uit ervaring (Koenen 2011).

7. Er ontstaan *nieuwe arrangementen, met andere verhoudingen* tussen overheid, professionals en burgers. Een terugtrekkende overheid moet niet betekenen: zoek het zelf maar uit; ze moet op een andere manier sturing geven. “Ze moet laten zien welke kant ze op wil en vervolgens de burgers uitnodigen om met ideeën en voorstellen te komen en die ook honoreren” (Hajer 2015: 18). Burgerinitiatief gedijt niet bij een zich terugtrekkende overheid, maar behoeft een activerende, verbindende en uitnodigende overheid, stellen Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak (Kampen et al. 2013: 233, 234; Hurenkamp et al. 2006). Dit betekent voorwaarden scheppen, faciliteren en een wakend oog houden op onbedoelde en ongewenste gevolgen. Het vraagt een andere houding van alle partijen, en geeft andere interacties: voor de overheid minder van bovenaf, burgers moeten beseffen “dat het beheer van collectieve goederen collectief denken vereist” (Hajer 2015: 19), en professionals blijven hard nodig vanwege hun kennis en kunde, maar zullen dit soms anders moeten inzetten en organiseren, in andere verbanden en structuren van samenwerking (Van Daalen 2014: 61-66).

8. *Betrek alle kosten* in je berekeningen. ‘Participatiesamenleving eist tol op de werkvloer’, kopte *de Volkskrant* bij de verschijning van het SCP-rapport over het hogere ziekteverzuim bij mantelzorgers (24 maart 2015). De overheid bezuinigt op zorg, maar er duiken andere kosten op die niet in rekening worden gebracht, of die

door anderen betaald worden, in dit geval door werkgevers en werknemers. Op vrouwen als onbetaalde krachten wees ik al eerder (Van Stigt 2014): een terugval in de emancipatie die tot nu toe nauwelijks is opgemerkt.

Op wie de kosten worden afgewenteld blijft een belangrijke vraag in de overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, een vraag die al gauw aan het oog wordt onttrokken omdat de kosten op verschillende domeinen betrekking hebben (verschillende geldstromen, verschillende potjes).

De transitie die zich nu voltrekt is ingrijpend, en gebeurt niet vanzelf.

- Er ontstaan nieuwe sociale ongelijkheden, die ongewenst zijn (Wilkinson en Pickett 2010).
- Er is een grote kloof tussen ideologie en werkelijkheid, wat cynisch maakt en demotiveert.
- Pas op voor inconsistenties in het beleid, zoals het sluiten van verzorgings-  
tehuizen en daarnaast de bezuiniging op de thuiszorg.
- Besef dat geldstromen over waarden gaan: er gaat veel geld naar diagnostiek en  
weinig naar zorg. Is zorg iets dat in onze samenleving minder belangrijk wordt  
gevonden? Heerst hier het idee van maakbaarheid (ingrijpen, behandelen), ter-  
wijl het soms gaat om processen van veroudering die bij het leven horen? Wat  
zijn hier de onderliggende waarden en veronderstellingen (The 2014)?
- De vraag die altijd bij saneringen en andere transities moet worden gesteld: op  
wie worden de kosten afgewenteld, de materiële en immateriële (derving van  
geluk en welzijn), en wie spinnen er garen bij?
- Als er enclaves van armoedigheid ontstaan zoals soms thans in verzorgings-  
instellingen maar ook in sommige buurten en gebieden, roept dit de klem-  
mende vraag op of dit de samenleving is, of aan het worden is, die wij willen.  
Het zijn voor een groot deel politieke keuzes (Thomas 2015).

### 3.4 TOT SLOT

Terugkomend op de titel: ruimte voor actief burgerschap. De term ruimte suggereert een verworvenheid: een ruimte die er vroeger niet was, maar die zich, als aspect van democratisering en individualisering, heeft kunnen ontwikkelen. Maar verdoezel daarbij niet dat het ook om een plicht gaat: achter de warme taal gaat een politiek gestuurde dwingende sociale en psychische agenda schuil. Onderzoek de voorwaarden om het niet te laten verworden tot een regime van de plicht, tot een nieuwe armoedigheid, tot toenemende ongelijkheid, en tot een cynische houding van burgers dat de participatiesamenleving betekent dat jij het zelf maar moet opknappen.

Actief burgerschap voor de toekomstige tijd zou, wil het als ideaal betekenis krijgen, inhouden dat mensen zich betrokken voelen bij de *res publica*, en participeren in de publieke besluitvorming. Maar daartoe moeten ze de ervaring opdoen dat

hun stem meetelt, dat hun kennis, inzicht en ervaring er toe doen, en dat er vormen ontwikkeld worden om deze als basis te gebruiken voor beleid. Dat is de manier om mensen te motiveren om mee te denken en mee te doen (Brinkgreve 2014). Actief burgerschap vereist een responsieve en activerende overheid.

Dit essay vormt een reflectie op de voorwaarden om actief burgerschap beter gestalte te geven voor de komende ‘derde eeuw’.



## LITERATUUR

- Bois-Reymond, M. du, Y. te Poel en J. Ravestloot (1998) *Jongeren en hun keuzes*, Bussum: Coutinho.
- Bourdieu, P. (1989) 'Economisch kapitaal, cultureel kapitaal, sociaal kapitaal', in *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*, Amsterdam: Van Genneep.
- Brinkgreve, C. (2010) *Het belang van emotioneel kapitaal*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Brinkgreve, C. (2012) *Het verlangen naar gezag. Over vrijheid, gelijkheid en het verlies van houvast*, Amsterdam: Atlas Contact.
- Brinkgreve, C. (2014) *Vertel. Over de kracht van verhalen*, Amsterdam: Atlas Contact (zie tevens mijn afscheidsrede UU, *De kracht van verhalen*, 2014).
- Daalen, R. van (2014) *Gewoon werk. Over vakkundigheid in het verwaarloosde midden*, Diemen: AMB.
- Damen, E., J.W. Duyvendak, R. Hokken en A.-M. The (red.) (2015) *Nieuwe kijk op de praktijk*, Amsterdam.
- Goffman, E. (1961) *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Harmondsworth: Penguin Books.
- Hajer, M. (2015) 'Ambtenaren de straat op', interview door Jan van Dam en Marcel Ham, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 1: 16-19, dossier: Luisteren naar burgerinitiatieven.
- Heijne, B. (2015) 'Haagse werkelijkheid', *NRC-Handelsblad*, 26 april.
- Hochschild, A. (2003) *The Commercialization of Intimate Life*, Berkeley: University of California Press.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006) *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: UvA/Nicis.
- Kampen, Th., I. Verhoeven en L. Verplanke (red.) (2013) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: van Genneep.
- Koenen, E. (2011) *De atoomorganisatie*, Amsterdam: Boom/Nelissen.
- Mullainathan, S. en E. Shafir (2013) *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*, Amsterdam: Maven Publishing.
- Sandel, M.J. (2013) *What Money Can't Buy. The Moral Limits of Markets*, Londen: Penguin Books.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2012) *Mensen met lichamelijke of verstandelijke beperkingen*, factsheet, Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2015) *Concurrentie tussen mantelzorg en betaald werk*, Den Haag: SCP.
- Stigt, M. van (2014) 'Tsunami van onbetaalde zorg. Vrouwen verworden tot tweederangsburgers', *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken* 4: 32-35.
- Swaan, A. de (1990) *Zorg en de Staat*, Amsterdam: Bert Bakker.
- The, A.-M. (2014) *Leven met dementie: Van verhalen naar inzicht*, Amsterdam: DWC.
- Thomas, C. (2015) 'Arm en rijk. De grootte van de kloof is een politieke keuze', *De Groene Amsterdammer*, 23 april: 12-15.

- Tonkens, E. en J.W. Duyvendak (2013) 'Een hardhandige affectieve revolutie', blz. 233-248 in Kampen, Th., I. Verhoeven en L. Verplanke (red.) *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: van Gennep.
- Uitermark, J. en K. van Beek (2010) 'Gesmoorde participatie. Over de schaduwkanten van het 'meedoen' als staatsproject', in: I. Verhoeven en M. Ham (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: van Gennep.
- Verhaeghe, P. (2012) *Identiteit*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Verhoeven, I. en M. Ham (red.) (2010) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: van Gennep.
- Vries, G. de (2011) 'Het gelijkheidsdividend', blz. 50-55 in C. Brinkgreve et al. (red.), *Cultuur en ongelijkheid*, Diemen: AMB.
- Wilkinson R. en K. Pickett (2010), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Londen: Penguin Books.



## 4 DE TANGO VAN TECHNOLOGIE EN INSTITUTIES. ECONOMISCHE WELVAART EN INNOVATIE IN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN

*Erik Stam*

### 4.1 INLEIDING

Sinds de Gouden Eeuw behoort Nederland (toen nog de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden) tot een van de meest welvarende economieën ter wereld. In de zeventiende en achttiende eeuw was ons land op meerdere fronten (technologie, arbeidsproductiviteit, inkomen) wereldleider (Maddison 1991; 2001). Nederland was geen leider in de industriële revolutie: in de aanloop naar de vorming van het Koninkrijk verloor Nederland het technologische leiderschap aan Groot-Brittannië. Het miste toen de noodzakelijke interactie tussen wetenschappers, ingenieurs en ondernemers (Mokyr 2000). De spreekwoordelijke Jan Salie – een lui kind dat niet in staat was om zelf zijn geld te verdienen en teerde op de koopmansroem en het geld van vorige generaties – domineerde in de negentiende eeuw. Er was geen gebrek aan kapitaal, maar het geld werd vooral voor geijkte handelsdoelinden gebruikt, niet voor jonge innovatieve ondernemingen (Atzema en Wever 1994). Het buiten werking stellen van de Octrooiwet en het instellen van technische en beroepsgeoriënteerde opleidingen, zoals de ambachtsschool, de HBS en de polytechnische school in Delft waren institutionele veranderingen in de tweede helft van de negentiende eeuw die nieuwe positieve economische dynamiek aanjaagden. Daarnaast was Nederland goed gepositioneerd (mede dankzij het opheffen van allerlei protectionistische regelgeving) om van de economische groei van Groot-Brittannië en Duitsland te profiteren (Prak en Van Zanden 2013). Vanaf de jaren negentig van de negentiende eeuw vond er een versnelling van het economisch groeitempo plaats – deze periode wordt wel getypeerd als de tweede Gouden Eeuw (Willink 1998). Grote multinationals als Shell, Philips en Unilever zijn in deze periode opgericht. Zij stonden aan de basis van de succesvolle industriële ontwikkeling die Nederland in de twintigste eeuw zou doormaken (Van Zanden 2011). Ook in de twintigste eeuw behoorde ons land tot de hoogst ontwikkelde economieën van de wereld (qua arbeidsproductiviteit en inkomen). Na de oliecrisis werd Nederland, net als het grootste deel van de westerse wereld, weliswaar geconfronteerd met relatieve economische achteruitgang, maar in de tweede helft van de jaren tachtig maakte het een opmerkelijke comeback – *A Dutch Miracle* (Visser en Hemerijck 1997). Daarbij past echter de kanttekening dat dit vooral een mirakel was vanwege loonmatiging en lage werkloosheid, en niet vanwege een indrukwekkende arbeidsproductiviteit (Kleinknecht en Naastepad 2005).

Zal het Koninkrijk der Nederlanden ook in de derde eeuw een van de meest welvarende economieën ter wereld blijven? Dat is niet de goede vraag. Het kan immers zo zijn dat de wereldeconomie als geheel welvarender en de top breder wordt, waardoor Nederland misschien in positie zakt. Een betere vraag is dan ook hoe Nederland zijn welvaartsniveau kan behouden, en mogelijk verder kan verhogen.

Voorspellen hoe de Nederlandse economie er in 2115 uitziet is onmogelijk. Misschien wordt Nederland een ‘Star Trek’ economie, waarin robots veel van onze taken overnemen, er geen geldsysteem meer is, de energie-efficiëntie uiterst hoog is, informatiegoederen vrijwel gratis zijn, en er een nieuwe post-schaarste-economie ontstaat (Yglesias 2013; Rifkin 2014; Fung et al. 2015). Of specifieker voor Nederland: een op het water drijvende collectie van stedelijke economieën (De Graaf 2012). Dat de informatie- en communicatietechnologie zich verder zal ontwikkelen, de ruimte verder zal worden verkend, en dat de strijd tegen en aanpassing aan het water hoog op de agenda zullen blijven staan, laat zich veilig voorspellen. Hoe de (economische) toekomst van Nederland eruit zal zien blijft echter koffiedik kijken. Het is wel mogelijk de noodzakelijke voorwaarden te schetsen om in 2115 nog steeds zo welvarend te zijn. Deze voorwaarden liggen besloten in de samenhang van technologische vooruitgang en institutionele aanpassing (Nelson 2008). Zolang de instituties inclusief zijn, dat wil zeggen niet alleen ten goede komen aan een elitaire gevestigde orde, maken ze technologische verandering mogelijk die de welvaart van een samenleving in brede zin dient (Acemoglu en Robinson 2012; North et al. 2009).

#### 4.2 TRAGE INSTITUTIES EN SNELLE TECHNOLOGIE?

Technologie wordt vaak gezien als het wondermiddel voor een betere toekomst. Instituties daarentegen ziet men als een blok aan het been. Een veelgehoorde klacht van ondernemers is dat de ontwikkeling van hun innovaties wordt belemmerd door wet- en regelgeving. Formele instituties zijn een sedimentatie van normen, waarden en machtsposities in de samenleving, en vormen voor technologisch vernieuwende bedrijven vaak een belemmering (Crafts 2006). Institutionele aanpassing lijkt altijd (te) traag te gaan. Wie daar al te zeer de nadruk op legt, vergeet echter dat ondernemers radicale innovaties alleen kunnen opschalen onder relatief voorspelbare institutionele condities, met goed toegankelijke hulpbronnen, en dat instituties ook technologische vernieuwing kunnen stimuleren (Porter en Van der Linde 1995).

Het zou misschien helpen om de negatieve houding tegenover de rol van instituties bij de vermeende heilzame werking van technologie af te zwakken door instituties ‘sociale technologieën’ te noemen (Nelson en Sampat 2001). Fysieke en sociale technologieën gelden dan beide als de – al dan niet bedoelde – uitkomst van menselijke creativiteit (al dan niet bedoeld; zie Stam en Nooteboom 2011). Zoals

*laissez faire* marktordening vereist, vraagt *laissez innover* om instituties – om onderwijs en een adequate informatie-infrastructuur, bijvoorbeeld. Knappe koppen vragen ruimte, hun innovaties vragen om een omgeving waarin zij de bestaande orde kunnen uitdagen, hun diensten en goederen gebruikt en verder ontwikkeld kunnen worden.

Om tot technologische en institutionele vernieuwing te komen heb je zowel technologische ondernemers als Gerard Philips (oprichter van Philips in 1891) en Saal van Zwanenberg (oprichter van Organon in 1923) als institutionele ondernemers nodig. Deze stellen gevestigde instituties niet alleen ter discussie, maar veranderen deze ook of (co)creëren nieuwe (Garud et al. 2007; Battilana et al. 2009). Recente Nederlandse voorbeelden hiervan zijn de oprichters van XS4ALL (1993) en De Digitale Stad (1994). Zij waren niet zozeer technologische, maar veeleer institutionele ondernemers: De Digitale Stad maakte dankzij de metafoor van de stad de toen voor velen nog onbekende cyberspace inzichtelijk; XS4ALL zette zich vooral in voor een open, vrij en (door de overheid) ongereguleerd internet.

De hoge internetpenetratie is een goed voorbeeld van de sterkte van de Nederlandse economie. Nederland mag dan nooit leidend zijn geweest in de ontwikkeling van internettechnologie, het heeft met zijn institutionele condities wel vooropgelopen bij de diffusie van internet en allerlei daarop voortbouwende diensten. Dit betekent natuurlijk niet dat wetenschap en technologie onbelangrijk zijn: juist het hebben van een hoog ontwikkeld niveau op die terreinen zorgt ervoor dat Nederland een hoog absorptievermogen heeft om nieuwe fysieke technologieën op te pakken, verder te ontwikkelen en op een vernieuwende manier toe te passen in allerlei verrassende richtingen, zoals het boeken van reizen (www.booking.com, 1996), digitale navigatie (TomTom, 1991/2001) en betalingsdiensten (Adyen, 2006).

### 4.3 HET NEDERLANDSE RECEPT VOOR INNOVATIE EN WELVAART

Hoe kan Nederland in de komende honderd jaar innovaties blijven creëren en zijn hoge niveau van welvaart behouden? Het antwoord ligt in het voorgaande besloten: technologie en instituties. *It takes two to tango*, nu, en in de komende eeuw. Nederland is allang geen leider meer in hightech productie, en het is onwaarschijnlijk dat het een leider zal worden, als dat al de doelstelling zou moeten zijn (Bhidé 2008). Een land kan ook zonder leiderschap in high tech productie en export heel welvarend zijn, bijvoorbeeld door nieuwe technologie in allerlei diensten en goederen te verwerken. Nederland zal echter moeten blijven profiteren van zijn instituties, die weliswaar sterk gericht zijn geweest op consensus en herverdeling (WRR 2013), maar – mede daardoor – ook institutionele experimenten mogelijk maken.

Dat vereist om te beginnen veel van het Nederlandse opleidingssysteem. De tango werkt alleen als de burgers van het Koninkrijk der Nederlanden goed zijn toegerust en over diepgaande expertise beschikken. Die expertise kan zowel op fysieke als op sociale technologie betrekking hebben. In de komende honderd jaar zullen door de toenemende welvaart en de demografie van *emerging economies*, wetenschap en technologie in steeds grotere mate buiten Nederland ontwikkeld worden. Om deze kennis te absorberen en opnieuw te combineren is eveneens veel expertise noodzakelijk. Een andere noodzakelijke vaardigheid is het productief samenwerken met andersdenkenden. Die vaardigheid vereist een open samenleving. Die openheid dient zowel in de structuur van de samenleving te zijn verankerd (formele instituties), als ook in de haarvaten (informele instituties) door te lopen. Nederland heeft niet alleen behoefte aan fysieke bruggenbouwers, maar ook aan sociale bruggenbouwers. Dit vereist ambitie om dit op een zodanige schaal en met een zodanige doelgerichtheid te doen, dat de grote problemen daadwerkelijk kunnen worden opgelost en de kansen worden benut (Stam et al. 2012). Dit vergt bovendien nieuwe vormen van publieke en private samenwerking (WRR 2012). Hier ligt een belangrijke taak voor institutionele vernieuwing om private partijen te stimuleren publieke problemen in samenwerking met publieke actoren aan te pakken, waarbij overheden private partijen gebruiken om publieke problemen te identificeren.

Een waardevolle tango van technologie en instituties vraagt om ondernemende consumenten en een ondernemende overheid. Consumenten die hun geld en energie durven te steken in nieuwe goederen en diensten die uiteindelijk meer bijdragen aan het goede leven, dan in de bestaande, op korte termijn goedkopere alternatieven (Bhidé 2008). Overheden – meervoud, dus niet alleen de nationale overheid, maar juist ook regionale en lokale overheden – die durven te investeren in vooralsnog onzekere innovaties die het potentieel hebben om bestaande en nieuwe publieke problemen op te lossen (Mazzucato 2013). Omdat hier vaak zowel publieke als private kennis voor nodig is, moet ook de kloof die er vaak is tussen de publieke en private sector (burgers en bedrijven) worden overbrugd. Vooral Nederlandse steden kunnen hier koploper zijn in het aanjagen van experimenten voor een betere samenleving. Amsterdam als de eerste Europese *Sharing City*, Rotterdam als koploper in duurzaamheid met het Rotterdam *Climate Initiative*. Ondernemerschap is hier essentieel om zowel technologie als instituties te veranderen.

Opening bieden voor ondernemerschap, zowel technologisch als institutioneel, lijkt een beproefd Nederlands recept te zijn. Zo'n opening is niet gegeven, maar moet iedere keer weer opnieuw worden bevochten. Niet terug naar de Jan Saliegeest van zelfgenoegzaamheid, op de lauweren rusten, bonen tellen, en slechts verdelen. Wel een open samenleving, waar experimenten kunnen plaatsvinden, waar interactie tussen disciplines, culturen, publiek en privaat wordt

gestimuleerd, waardoor ondernemers op een optimale cognitieve afstand tot waardevolle innovaties komen (WRR 2008). Dit betekent niet alleen het creëren van een gemeenschap van innovatoren. Het zal ook een harde strijd tegen gevestigde belangen inhouden. Het poldermodel mag dan al eeuwenlang instrumenteel zijn voor een gebalanceerd groeipad van de Nederlandse economie (Prak en Van Zanden 2013), het is ook een reflectie van gevestigde belangen en in die zin ook toe aan een herijking om uitdagers van de gevestigde orde en getalenteerde migranten beter te faciliteren. Het betekent bijvoorbeeld ook dat instituties die onproductief ondernemerschap aantrekkelijk maken, bijvoorbeeld in de drugshandel en delen van de financiële sector, moeten worden aangepakt, zodat talent zijn weg gemakkelijker vindt naar meer productieve en aanvaardbaarder vormen van ondernemerschap.



## NOOT

- 1 Ik wil graag Gerard de Vries, Koen Frenken, Paul den Hoed en Wendy Asbeek Brusse danken voor hun commentaar op eerdere versies van dit essay.

## LITERATUUR

- Acemoglu, D. en J. Robinson (2012) *Why Nations Fail. The origins of power, prosperity and poverty*, Londen: Profile Books.
- Battilana, J., B. Leca en E. Boxenbaum (2009) 'How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship', *Academy of Management Annals* 3: 65-107.
- Bhidé, A. (2008) *The Venturesome Economy: How Innovation Sustains Prosperity in a More Connected World*, Princeton: Princeton University Press.
- Crafts, N. (2006) 'Regulation and productivity performance', *Oxford Review of Economic Policy* 22, 2: 186-202.
- Fung, B., A. Peterson en H. Tsukayama (2015) 'What the economics of Star Trek can teach us about the real world', *The Washington Post*, 7 juli.
- Garud, R., C. Hardy en S. Maguire (2007) 'Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue', *Organization Studies* 28, 7: 957-969.
- Graaf, R. de (2012), *Blue Revolution, a perspective for human development in the 21st century*, inaugurele rede, RDM, Rotterdam.
- Kleinknecht, A. en C.W.M. Naastepad (2005) 'The Netherlands: Failure of a neo-classical policy agenda', *European Planning Studies* 13, 8: 1193-1203.
- Maddison, A. (1991) *Dynamic Forces in Capitalist Development: A Long-Run Comparative View*, Oxford: Oxford University Press.
- Maddison, A. (2001) *The World Economy: A Millennial Perspective*, *Development Centre Studies*, Paris: OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189980-en>.
- Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Londen: Anthem Press.
- Mokyr, J. (2000) 'The industrial revolution and the Netherlands: Why did it not happen?' *The Economist* 148, 4: 503-520.
- Nelson, R.R. (2008) 'What enables rapid economic progress: What are the needed institutions?', *Research Policy* 37: 1-11.
- Nelson, R.R. en B.N. Sampat (2001) 'Making sense of institutions as a factor shaping economic performance', *Journal of Economic Behavior & Organization* 44, 1: 31-54.
- North, D.C., J.J. Wallis en B.R. Weingast (2009) *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, New York: Cambridge University Press.
- Porter, M.E. en C. van der Linde (1995) 'Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship', *Journal of Economic Perspectives* 9, 4: 97-118.
- Rifkin, J. (2014) 'Capitalism is making way for the age of free. The internet of things has facilitated an economic shift from markets to collaborative commons, with costs close to zero', *The Guardian*, 31 maart.

- Stam, E., N. Bosma, A. van Witteloostuijn, J. de Jong, S. Bogaert, N. Edwards, en F. Jaspers (2012) *Ambitious Entrepreneurship: A Review of the Academic Literature and New Directions for Public Policy*, Den Haag: Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Stam, E. en B. Nooteboom (2011) 'Entrepreneurship, Innovation and Institutions', blz. 421-438 in D. Audretsch, O. Falck en S. Heblich (red.), *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Visser, J. en A. Hemerijck (1997) *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Willink, B. (1998) *De tweede Gouden Eeuw*, Amsterdam: Bert Bakker.
- WRR (2008) *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud*, WRR-rapport nr. 80, Den Haag: WRR.
- WRR (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, WRR-rapport nr. 87, Den Haag: WRR.
- WRR (2013) *Naar een lerende economie*, WRR-rapport nr. 90, Den Haag: WRR.
- Yglesias, M. (2013) 'The Star Trek Economy: (Mostly) PostScarcity (Mostly) Socialism', *Slate*, 18 november, 2013.
- Zanden, J.L. van (2011) *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Houten: Spectrum.

## 5 STADSTAAT NEDERLAND VERSUS MONDIALE REGIONALISERING: EEN BEELD VAN GROEI EN KRIMP

*ZefHemel*

Al het navolgende is speculatie. Het gaat immers over de toekomst, en die kennen we per definitie niet. Voorspellen wat er op de lange termijn zal gebeuren is telkens een illusie gebleken. Met scenario's kunnen we de toekomst hoogstens verkennen – ze levert ons mogelijke toekomst. Wat we vooral nodig hebben is verbeeldingskracht. Hier is gekozen voor een toekomstverhaal dat bewust imaginair en speculatief is, maar dat vertrekt vanuit trends en analyses. Hopelijk een aanneemelijk verhaal over de toekomst van onze steden.

Speculatief dus. Toch lijkt één ding vrijwel zeker. In de ruimtelijke inrichting van ons Koninkrijk, en daarmee ons stedenpatroon, zal de nationale overheid de komende decennia nog maar in beperkte mate kunnen sturen. De naoorlogse periode was in die zin uniek: de wederopbouw van het land werd gekenmerkt door een sterke demografische groei, strak van bovenaf geleid ('allemaal de schouders eronder!'), corporatistisch, nationaal georiënteerd. Die unieke conditie, die zeker dertig jaar stand hield en die de moderne Nederlandse planologie internationaal groot aanzien heeft gegeven, is al een tijd niet meer geldig. In zekere zin was de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINEX 1993-2015) een laatste poging van de rijksoverheid om met vereende krachten de verstedelijking van het land naar zijn hand te zetten door bouwlocaties met provincies en gemeenten af te stemmen en naar rato te verdelen. De komende eeuw zal een nieuw stedenpatroon gestalte krijgen dat uiteraard nog sterk zal refereren aan de bestaande ruimtelijke configuratie van steden, en waarbij ook zeker sprake zal zijn van padafhankelijkheid, maar dat stellig niet meer uitsluitend door de overheid, laat staan van bovenaf, zal worden gedicteerd. Demografie en economie zullen beslissend blijken. Vooral de globalisering als gevolg van technologie, mondiale financiële stromen en open grenzen, zal haar invloed op economie en ruimte van ons land doen gelden. Internationale invloeden zullen dominant worden. Migratie is daarin de grote onbekende. Gedeeltelijk wordt dit ook een agenda van krimp, althans van selectieve groei. Onzekerheid troef dus, ook door toenemende complexiteit waardoor maatschappelijke processen in toenemende mate non-lineair – asymmetrisch, convex – verlopen (Taleb 2012). Speculeren wordt het. Maar wel onderbouwd speculeren.

## 5.1 GROEI VERSUS KRIMP

In 2009 meldde de Verenigde Naties (VN) dat inmiddels de helft van de wereldbevolking in steden leeft. Daaraan voegde ze toe dat in het jaar 2050 naar verwachting liefst zo'n 70 tot 80 procent van de mensen in stedelijk gebied zal wonen en werken. Vijf jaar later, in het *World Urbanization Prospect. The 2014 Revision*, werkte de VN dit gegeven verder uit. Waren in 2014 er wereldwijd 525 steden van bijna 1 miljoen inwoners, in 2050 zullen dit er naar schatting 731 zijn. Een nieuw fenomeen zijn de megasteden. Telt de wereld nu nog 28 megasteden van meer dan 10 miljoen inwoners, in 2050 zullen dat er waarschijnlijk 41 zijn (Verenigde Naties 2014). Deze enorme demografische trek richting metropolen – door de Canadees Dough Saunders ook wel aangeduid als de laatste ronde van verstedelijking (Saunders 2010) – werd weliswaar in Nederland opgemerkt (zoals in *De eeuw van de stad*, door de VPRO in datzelfde jaar op radio en televisie een maand lang uitgezonden), maar een beleidsmatige reactie liet relatief lang op zich wachten. Was het omdat wij al zo lang een verstedelijkte natie zijn, een volgroeide megaregio in de delta van Rijn en Maas die eerder voorbeeld voor toekomstige megasteden kan zijn dan zelf onderwerp van transformatie? Megasteden ontwikkelen zich vooral in opkomende economieën, waar deze steden dikwijls de enige plekken zijn waar moderne infrastructuur voorhanden is en waar contact met de rest van de wereld kan worden gemaakt. Het kan zo zijn.

Waarschijnlijker is dat wij juist op het moment dat de mondiale omslag plaatsvond in ons kleine land een heel ander gesprek met elkaar aangingen. Een paar maanden nadat de Verenigde Naties haar nieuwsfeit had gemarkeerd, verscheen bijvoorbeeld Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe markten van Bouwfonds, tevens bijzonder hoogleraar gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, in het televisieprogramma *Buitenhof* om zijn zogenaamde 'rompertje' te tekenen op de kaart van Nederland (De Zeeuw 2013). Het gebied dat binnen de contouren van het rompertje viel zou volgens hem blijven groeien, de rest krimpen. Daarmee agendeerde hij op krachtige wijze, ook nog eens aan het begin van de financiële crisis, het vraagstuk van de bevolkingskrimp. Groeiverwachtingen werden daarmee danig getemperd.

Voorzichtige groei en vooral krimp, het leek een nieuwe, ongemakkelijke combinatie. Duitsland, Groot-Brittannië en Frankrijk kampten er al langer mee. Maar juist in Nederland, waar gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid als grote deugden worden gezien, ook in het urbanisatiepatroon door bewuste ruimtelijke spreiding, en waar steden vanzelfsprekend op VINEX-recept meenden te zullen groeien, kwam dit ongemakkelijke nieuws hard aan. Vertrouwen in een betere toekomst was ineens ver weg.

## 5.2 TEGENVALLENDE AGGLOMERATIEVOORDELEN

Meer hard nieuws volgde. In april 2014 schreef de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in haar *Territorial Review* dat ook het welvarende en dichtbevolkte Nederland er niet aan ontkomt om het beleid ten aanzien van steden en regio's opnieuw tegen het licht te houden. De Parijse organisatie achtte de Nederlandse situatie uniek vanwege het feit dat er bij ons helemaal geen regionaal economisch beleid meer bestaat. *Pieken in de delta* was het enige programma. Een aantal jaren terug was dit door de regering afgeschaft. Wel constateerde de OESO met instemming dat veel rijksbeleid op dit moment wordt gedecentraliseerd, waardoor steden en regio's meer slagkracht zullen kunnen ontwikkelen. Het polycentrische netwerk van steden noemde ze 'rijk' en 'evenwichtig'. Anders dan in andere OESO-staten, was hier geen sprake van een toenemende ruimtelijke concentratie. Dit achtte ze een sterk punt, omdat dit gespreide patroon doorgaans een hoger bruto nationaal product per capita betekent. En toch, agglomeratievoordelen blijken in ons land kleiner te zijn dan in andere lidstaten. Zelfs vergeleken met steden van dezelfde omvang zijn de agglomeratievoordelen van de Nederlandse steden geringer. Een aantal Nederlandse regio's was door de recente crisis ook veel zwaarder getroffen dan verwacht. In dat verband merkte de OESO fijntjes op dat als het om de steden gaat, de Nederlandse overheid eerder gericht lijkt op problemen dan op kansen. Er ontbreekt hier, stelde de OESO vast, een nationaal holistisch stedelijk ontwikkelingsprogramma, gericht op metropolitane groei. Waaraan ze overigens, althans in de aanbevelingen, toevoegde dat er met snellere verbindingen tussen de grote steden in de Randstad veel te winnen valt, omdat Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht naar internationale maatstaven te klein zijn. Ze zouden meer van elkaar kunnen profiteren door 'leentje-buur' (*borrowed size*) te spelen. Maar in hetzelfde rapport staat dat alle regio's nu al uitstekend onderling verbonden zijn, ook met het Europese achterland. Het is dus maar de vraag of snellere verbindingen in die omstandigheden nog iets kunnen betekenen. Ook zoekt men hier tevergeefs naar passages die een dergelijke maatregel ondersteunen.

## 5.3 GROTE, DIVERSE STEDEN GROEIEN SNELLER

Daarmee zijn we aanbeland in de ongewisse toekomst. Op dit moment worden voor die toekomst nationale agenda's gemaakt. Eén daarvan is een 'agenda stad'. Of er uit deze agenda nu wel of niet een serieus nationaal stimuleringsbeleid voor onze steden volgt, we kunnen ervan uitgaan dat een aantal steden in Nederland de komende jaren sterker zal gaan groeien. Welke en hoeveel precies, is nu nog moeilijk te bepalen. Maar doorgaans zullen de grootste, meest diverse steden een grotere kans maken op demografische en economische groei dan kleinere en gespecialiseerde. Dat is op dit moment ook al het geval: de grootste stedelijke regio's in ons land blijken dynamischer dan de middelgrote en kleinere steden. De OESO

constateerde zelfs een driemaal snellere bevolkingsgroei in de steden met meer dan 500.000 inwoners dan in steden met 200.000 inwoners of minder (Organisatie voor Economische Samenwerking 2014: 54). De verschillen tussen regio's nemen dus toe, vooral na 2014. De OESO verklaart deze groeiende verschillen uit positieve externaliteiten door agglomeratievoordelen in bepaalde stedelijke gebieden. Anders gezegd, sommige steden (Amsterdam en Utrecht) blijken economisch succesvoller dan andere. Wat de achterblijvers betreft: deze kampen volgens de OESO met te lage dichtheden, te versnipperd grondgebruik en tekortschietende infrastructuur. Terwijl in de andere OESO-staten de ruimtelijke spreiding en verdunning afnemen, neemt deze in Nederlandse regio's juist toe. Dit kan erop duiden dat de ruimtelijke ordening in Nederland te uitnodigend is, het bouwen te goedkoop, de financiering te ruim. Leegstand is een graadmeter. Die is sinds 2010 in ons land verdubbeld. Een veeg teken, al blijven agglomeratievoordelen tot op zekere hoogte een *black box*.

Dat één stad een grote kans maakt om binnen grotere, continentale ruimtes dominant te worden, is al vijftien jaar geleden door Saskia Sassen opgemerkt (Sassen 2002), en trouwens vóór haar door de Amerikaanse planoloog John Friedmann (Friedmann 2002). In 1986 ontwikkelde Friedmann de hypothese dat zich op wereldschaal een hiërarchisch systeem van steden ontwikkelt waarbinnen elke een positie inneemt die zijn relatieve belang weerspiegelt in een wereldwijde ruimte van kapitaalstromen, beweeglijk talent, kennis en economische kracht. In deze wereldomspannende *space of flows* trekken bepaalde economische functies in stedelijke centra samen. Sassen werkte deze hypothese kort daarna uit in *The Global City* (Sassen 1991), waarin ze vaststelde dat met name drie wereldsteden de wereldwijde financiële stromen in netwerkverband reguleren. Tien jaar later voegde ze daaraan toe dat buiten de top-drie van wereldsteden – New York, Londen en Tokio – een aantal steden zich in een subtop nestelt (Sassen 2002: 87). Zo wordt Sydney dominant binnen Australië, Toronto binnen Canada, Sao Paulo binnen Zuid-Amerika, Mumbai binnen India, Londen binnen Europa, New York binnen de Verenigde Staten. Deze ruimtelijke consolidatie, schreef zij, is een fenomeen dat moeilijk vanuit een nationaal perspectief kan worden gezien of beoordeeld, laat staan geregeld (of tegengegaan). Drie drijfveren noemde ze, die deze consolidatie op wereld- en continentale schaal in de hand werken. Ten eerste: communicatietechnologie die centra genereert van waaruit wereldmarkten worden bediend en waar enorme stromen digitale informatie constant worden beoordeeld, geëvalueerd en gewogen. Zulke *command and control*-functies veronderstellen een veelzijdig geoutilleerde metropool waar getalenteerde, hoogopgeleide mensen samen trekken, goed verbonden met de rest van de wereld. Een typisch voorbeeld van 'de duivel schijnt op de grote hoop'. Ten tweede: wereldwijd groeit een strategische samenwerking tussen sommige steden op bepaalde vlakken, dus los van staatsgrenzen, die leidt tot een nieuwe hiërarchische verhouding tussen steden. Anders gezegd, sommige grote steden vormen transnationale stedenfamilies waardoor ze

belangrijker worden dan andere steden, soms zelfs belangrijker dan landen. Ten slotte weken agenda's en elites zich los van hun nationale achterbannen als gevolg van mondiale deregulering en privatisering, met als gevolg de opkomst van bepaalde mondiale centra van smaak, macht en instituties waar internationale elites graag samenkomen.

#### 5.4 BRAINDRAIN

Kan Amsterdam of Rotterdam zo'n positie van centrum in de mondiale netwerken krijgen? Dat zal lastig zijn. Amsterdam zou het wel kunnen maar lijkt het niet te willen, Rotterdam wil het graag maar kan het niet. Het is ook allerminst gezegd dat Nederland zo'n bijzondere stad binnen zijn grenzen zal krijgen. Mondiale krachten zijn daarin bepalend. Maar ook lokale krachten, want steden zijn van nature zelf-organiserende systemen. En delta's in de wereld worden dikwijls gekenmerkt door een sterk gespreide verstedelijking. Zo ook in Nederland. Het lijkt er eerder op dat Londen, Frankfurt en Parijs die prominente rol gaan spelen omdat de Nederlandse steden (ook Amsterdam en Rotterdam) te klein zijn en het land zijn meerkernige structuur niet wil offeren aan wat het ziet als 'één winnaar tegenover veel verliezers'. Tussen de Randstadsteden botert het al jaren niet. Tevergeefs heeft de Vereniging Deltametropool het afgelopen decennium geprobeerd een metropoli-taanse agenda voor ons land op te stellen. Steden als Eindhoven grijpen in die situatie hun kans. Niettemin, als Nederland de grootstedelijke kaart niet speelt, zal zo'n *global city*-status voor ons land ook definitief verkeken zijn. Een *brain drain* kan daarvan het gevolg zijn. Misschien blijft dit spontane verschijnsel van internationale overloop van jong talent beperkt tot enkele economische segmenten. Maar de gevolgen kunnen verstrekkender zijn. Wat zoiets voor Nederland als geheel zal betekenen is nog moeilijk te zeggen.

Maar het kán dus zijn dat mondiale én lokale krachten samen sterker zullen blijken te zijn dan de nationale tegenkrachten vanuit 'Den Haag'. In dit verband wordt gesproken van een nieuwe regionalisering (Scott et al. 2002). Daarmee bedoelen zij dat de natiestaat zwakker wordt en zijn greep op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen verliest, terwijl grensoverschrijdende stedelijke netwerken aan macht en betekenis winnen. Deze verschuiving naar met elkaar concurrerende en samenwerkende metropolen op een internationaal speelveld is al een tijdlang gaande. Een opkomend mondiaal systeem van grootstedelijke regio's wordt volgens Scott en anderen gevoed door verhoogde economische concurrentie op wereldschaal, toenemende onzekerheid en, bijgevolg, een verhevigde inzet op onderwijs en innovatie. Hieruit volgt een sterke behoefte aan ruimtelijke clustering, waarbij grootstedelijke regio's in toenemende mate gaan fungeren als territoriale platforms voor uitwisseling en samenwerking vanuit hele intensieve lokale productienetwerken.



Ook binnen Nederland is deze spanning voelbaar. Met zijn geringe omvang, goede verbindingen en open grenzen staat ons koninkrijk bij uitstek bloot aan de nieuwe regionalisering zoals Scott en anderen die typeerden. Met name de 'grote' steden in ons land – die klein zijn in vergelijking met hun partnersteden – weven zich de laatste tijd in grensoverschrijdende netwerken, zoeken onderling contact, ontwikkelen, mede aangemoedigd door de Europese Unie, samenwerkingsverbanden met vergelijkbare buitenlandse (niet met Nederlandse!) steden op heel verschillende dossiers. Hun binding met het regeringscentrum van het land wordt navenant minder, hun internationale oriëntatie wordt groter. Dit geldt zeker voor Amsterdam.

Nu hoort men de laatste tijd wel verkondigen dat Nederland feitelijk als 'één grote stad' functioneert. Deze opmerkelijke wending in het nationale vertoog over stad en land lijkt meer te zijn dan retorica, bedoeld om in dit mondiale geweld 'de boel bij elkaar te houden', handelsmissies van individuele steden tegen te gaan of om grappen over onszelf te kunnen maken, bijvoorbeeld door Amsterdam tot Eindhoven-Noord te verklaren of de Rotterdamse haven tot Amsterdam-Zuid te rekenen. In ieder geval is het een oproep tot samenwerking. Door de aanleg van het nationale snelwegennet in de afgelopen decennia is ons land verdacht veel op een stadstaat gaan lijken, die in ruim twee tot drie uur per auto gemakkelijk te bereizen valt. De forse afstanden die forensen in Nederland gemiddeld moeten afleggen en zeker de reistijd die zij dagelijks aan hun woon-werkverkeer kwijt zijn, wijzen ook op een zeer uiteengelegd ruimtelijk profiel, ook al reiken onze *daily urban systems* nog niet tot aan de landsgrenzen. Deze nieuwe ervaring roept als het ware een reactie op dat het niet uitmaakt waar iets zich bevindt. Alles is immers binnen autobereik. Als het maar binnen de landsgrenzen blijft. Is Nederland nu een dunbevolkte stad of een dichtbebouwd land? Maakt het iets uit?

## 5.5 STADSTAAT

Laten we de stelling eens serieus nemen en Nederland bezien als één grote stad van zeventien miljoen inwoners. Andere steden met zeventien miljoen inwoners zijn bijvoorbeeld Moskou, Istanboel en Los Angeles. Daarmee zouden wij ons dus moeten vergelijken. Studies waarin landen met steden worden vergeleken zijn er nog nauwelijks. Wat hierna volgt is dus niet zonder voorbehoud en zou zeker nader moeten worden onderzocht. Het lijkt erop dat elk van de genoemde steden zich qua economische kracht goed met de 'stadstaat Nederland' kan meten. Hun economieën ogen rijker, diverser, en zijn minder van export afhankelijk. De economie van Los Angeles is zelfs tweemaal groter dan die van Nederland (831 miljard dollar per capita versus 408 miljard dollar per capita), die van Istanboel is nu nog half zo groot (180 miljard dollar per capita). De economieën van Los Angeles, Istanboel en Moskou groeien ook beduidend sneller, zijn dus dynamischer, en lijken toekomstbestendiger. Misschien wel het opvallendste is dat al deze grote

steden een kleinere ecologische voetafdruk lijken te hebben dan het sterk uiteengelegde Nederland, waar het autoverkeer sterk domineert en de intensieve landbouw een typisch stedelijke activiteit blijkt te zijn. Moskou beschikt over een uitgebreid metrostelsel; in de dagelijkse keuze voor de wijze van vervoer van de Moskovieten is openbaar vervoer veruit dominant: het aandeel beslaat liefst 70 procent van de verplaatsingen. In Istanboel wordt druk gebouwd aan een ambitieus metrostelsel. Los Angeles, Moskou en Istanboel kennen een hogere gemiddelde bebouwingsdichtheid – die van Los Angeles stijgt en is nu al hoger dan die van New York. Ze zijn, kortom, in veel opzichten duurzamer. Dit spoot ook met het recente theoretische werk van Bettencourt et al., waarin grote concentraties van mensen in steden tot substantiële schaalvoordelen leiden (Bettencourt et al. 2007). Bij een verdubbeling van de stad zijn de meeste schaalvoordelen circa 15 procent. Vooral sociale indicatoren (lonen, inkomen, bankrekeningen, regionaal economisch product, sociale interactie, innovatie, werk in de creatieve sector) blijken superlineair. Het is dus maar de vraag of wij de status van stadstaat moeten ambleren. Vergelijkbare steden presteren beter.

Nu we toch gaan speculeren en de vrijheidsgraden danig oprekken, kunnen we ook stoutmoediger stelling gaan nemen ten aanzien van de verre toekomst. Binnen de stadstaat van ruim zeventien miljoen inwoners zal de periferie bijvoorbeeld krimpen. Dat doet ze nu al. Het centrumgebied daarentegen zal groeien. Groei en krimp dus. Perifere krimp is overigens geen statisch gegeven; de krimpregio's zullen in de loop van de tijd in omvang toenemen, ook doordat het centrum jonge mensen, dus talent, kennis en cultureel kapitaal blijft aantrekken. In veel naoorlogse nieuwbouw – industriekernen, groeikernen – vergrijst de bevolking nu al; ze zal op termijn gaan krimpen. Wat is waarschijnlijk? Het kerngebied van aanhoudende groei lijkt grotendeels samen te vallen met de noordelijke Randstad – ongeveer het gebied dat ten tijde van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966) als de Noordvleugel werd gedefinieerd: Amsterdam en Utrecht, met een brede uitloper via de zandige en bosrijke Utrechtse heuvelrug en, op afstand, Zwolle respectievelijk Eindhoven. Richtten wij ons op Groot-Amsterdam, dan moeten we de strandwal en de stuwwal ter weerszijden meerekenen. Van oudsher hebben zich daar de rijke Amsterdammers gevestigd, eerst op landgoederen, later in villa- en forensendorpen. Dat vestigen gebeurt daar nog steeds, zij het in geringere mate, want ook deze randen vergrijzen. Leiden, Haarlem en Utrecht vormen in die bijzondere regionale configuratie de stedelijke accolades. Dit relatief compacte gebied, met een omvang van vier tot vijf miljoen inwoners en qua schaal vergelijkbaar met San Francisco Bay Area, kent de hoogste concentratie hoogopgeleide kenniswerkers van Nederland, namelijk gemiddeld 60 procent van de beroepsbevolking. Vier universiteiten (Leiden, Utrecht en Amsterdam) vormen daarin de bronpunten door de aanvoer van telkens nieuwe, jonge kenniswerkers. Een grote luchthaven vormt daarbinnen de mondiale knoop. Rond de vier universiteiten groeit de bebouwing het sterkst.

## 5.6 TOEKOMSTBEELD

Binnen dit meest stedelijke gebied vormt zich een grootstedelijke kern: de Amsterdamse agglomeratie, die veruit de meeste voorzieningen telt, de belangrijke reflexieve functies in zich bergt, want de grootste universiteiten huisvest, de meeste sociale interactie genereert, alles op fiets- en loopafstand. De grootste internationale *expat*-gemeenschap trekt hier samen. Dit is vooral het kerngebied van de super-creatieve klasse, een begrip door Richard Florida gemunt (Florida 2002). Deze sociale klasse bestaat uit hoogopgeleide mensen die allemaal het creatieve ethos omarmen. Dat ethos uit zich vooral in economische zin, een grootstedelijke economie die steeds meer aangedreven wordt door kennis en innovatie. Destijds viel het Florida al op dat deze groep de neiging heeft ruimtelijk sterk te clusteren, op elk schaalniveau. Haar criterium zijn vooral *lifestyle amenities*: voorzieningen die met name jonge, hoogopgeleide, creatieve mensen waarderen en die aansluiten bij hun behoefte aan persoonlijke groei, individuele zelfbevestiging, en bij hun behoefte aan amusement, verfraaiing en decoratie. Waar deze creatieve 'klasse' samentrekt zag Florida tevens centra ontstaan van innovatie en *high-tech* bedrijvigheid. Als er zich in Nederland zo'n gebied vormt, dan is dat de noordelijke Randstad, in het bijzonder Amsterdam en Utrecht. Marlet heeft deze geografische profilering nauwkeurig gespot (Marlet 2009: 367). Het enige wat ontbreekt is een toonaangevende technische universiteit.

Dat dit kerngebied zich in de toekomst tot metropool ontwikkelt is een mogelijkheid. Niet omdat het door de nationale overheid zal worden geambieerd: het gebeurt eerder *ondanks* de staat, omdat deze, zoals Jane Jacobs ooit heeft opgemerkt, dit regionale succes juist zal proberen af te romen, ten faveure van achterblijvende regio's. Ook niet omdat de andere Nederlandse steden het dit gebied gunnen. Het gebeurt omdat mondiale én lokale krachten hierop hun sterke invloed uitoefenen en samen een dergelijke ontwikkeling teweeg zullen brengen (Jacobs 1985). Deze ruimtelijke concentratie zal dan het gevolg zijn van de eerdergenoemde nieuwe regionalisering (Scott 2002).

Voor de rest van Nederland, met uitzondering van regeringscentrum Den Haag, de stad Groningen en ook wel Rotterdam, is de toekomst ongewisser. Hier is vaak vanwege de lage bouwkosten, coulante ruimtelijke ordening ('uitnodigingsplanologie'), goedkope kredieten en korte afschrijvingstermijnen domweg veel, misschien wel te veel, vastgoed gebouwd. Planologen zullen hiervoor waarschijnlijk krimpstrategieën moeten ontwikkelen, net zoals dit voor grote delen van oostelijk Duitsland nu al gebeurt. Het diffuse veld van relatief kleine steden en kernen dat de Hollandse Delta op dit moment typeert zal in dat geval van karakter veranderen: samentrekkingen van diffuse steden tot grotere compacte eenheden, afgewisseld met tamelijk grote, lege gebieden. Voor Nederland is dat een uniek patroon.

Of misschien toch niet zo uniek. In sommige opzichten zou het beeld wel eens kunnen herinneren aan het laat-zeventiende-eeuwse patroon van dominante Hollandse steden, met Amsterdam als onbetwist middelpunt, en een verarmend platteland dat gedeeltelijk aan de natuur zal worden teruggegeven, ongeveer zoals De Vries en Van der Woude in 1995 dat patroon ooit omschreven voor Nederland aan het einde van de eerste ronde van moderne economische groei. Met een natuur die terugslaat. Misschien keert de wolf hier wel terug. Onwaarschijnlijk? Op 7 maart 2015 wandelde er een eerste exemplaar de provincie Drenthe binnen.

## LITERATUUR

- Benevolo, L. (1983) *Die Geschichte der Stadt*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Bettencourt, L.M.A., J. Lobo, D. Helbing, Chr. Kühnert en G. West (2007) 'Growth, innovation, scaling, and the pace of life in cities', blz. 7301-7306 in *PNAS*, 104 (24 april) 17.
- Bishop, B. (2009) *The Big Sort*, Boston/New York: Mariner Books.
- Brakman, S. en Ch. van Marrewijk (2014) 'De Metropool als epicentrum van mondialisering', blz. 147-171 in *Economische Verkenningen MRA*.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. 1*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, Pittsburgh: Basic Books.
- Florida, R. (2009) *Who's Your City? How the Creative Economy is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Toronto: Vintage.
- Florida, R. (2010) *The Great Reset. How New Ways of Living and Working Drive Post-Crash Prosperity*, New York: HarperCollins.
- Friedmann, J. (2002) *The Prospect of Cities*, Minneapolis: The University of Minnesota Press.
- Glaeser, E.L. (2012) *Triumph of the City*, Londen: MacMillan.
- Gottmann, J. (1961) *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, Cambridge: MIT Press.
- Graham, S. and S. Marvin (2001) *Splintering Urbanism*, Londen/New York: Routledge.
- Hall, P. (1998) *Cities in Civilisation*, New York: Pantheon.
- Jacobs, J. (1985) *Cities and the Wealth of Nations. Principles of Economic Life*, New York: Random House.
- Marlet, G. (2009) *De aantrekkelijke stad*, Utrecht: VOC uitgevers.
- Meijers, E. (2015) 'Buursteden: lust of last?' blz. 10-15 in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr. 1.
- Organisatie voor Economische Samenwerking (2014) *Territorial Reviews Netherlands 2014*, Parijs: OESO.
- Oort, F. van, E. Meijers, M. Burger, M. Thissen en M. Hoogbrugge (2015) 'Van agglomeratie- naar netwerkkracht' blz. 70-73 in *ESB* 100 (12 februari) 4703.
- Raspe, O. (2009) *The Regional Knowledge Economy. A Multilevel Perspective on Firm Performance and Localized Knowledge Externalities*, Utrecht: Geomedia.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2014) *De toekomst van de stad. Kracht van nieuwe verbindingen*, Den Haag: Rli.
- Sassen, S. (1991) *The Global City. New York, London, Tokyo*, Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2001) 'Global Cities and Global City/Regions', blz. 78-95 in Allen J. Scott, *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Saunders, D. (2010) *Arrival City*, New York: Random House.

- Schuyt, K. en E. Taverne (2000) *1950. Welvaart in zwart-wit*, Den Haag: Sdu.
- Scott, A.J. (red.) (2002) *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Sociaal Economische Raad (2015) *De SER-agenda voor de stad*, Den Haag: SER.
- Storper, M. (1997) *The Regional World*, New York: Guilford Press.
- Sudjic, D. (1992) *The 100 Mile City*, Londen: André Deutsch Limited.
- Taleb, N.N. (2012) *Antifragile. Things That Gain From Disorder*, Londen: Penguin Books.
- Verenigde Naties, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014) *World Urbanization Prospect. The 2014 Revision. Highlights*, New York: Verenigde Naties.
- Vries, J. de en A. van der Woude (1995) *Nederland 1500-1815*, Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Woud, A. van der (1987) *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Zeeuw, F. de (2013) 'Het rompertje; heet gewassen en verscheurd'. In: *Building Business* 17 oktober.



## 6 DE WERELD IS EEN KOOL. DE GRAVITEIT VAN DE GEOGRAFIE

*Jonathan Holslag*

Geopolitiek is de kunst van het verzoenen van politieke aspiraties met de aardrijkskundige realiteit, vaak van wereldwijde aspiraties met de opdringerige nabijheid (Sempa 2011; Gray 1988). Voor een handelsnatie als Nederland is dat een formidabele uitdaging, vooral omdat we in een tijdperk leven waarin we hopen te ontsnappen aan de zwaartekracht van de aardrijkskunde, waarin we veronderstellen dat handel grenzen tussen samenlevingen uitvlakt en waarin handel dankzij het internet van de fysieke afstand een futiliteit maakt (Friedman 2007; Millner en Moravcsik 2009; WRR 2010, 2014). We leven als het ware in een post-geografisch tijdperk.

Ik ben de laatste om de geneugten van een open wereld te miskennen. Wat is er prachtiger dan op een mooie zomerdag 's ochtends in Amsterdam Centraal de hogesnelheidstrein te nemen om 's middags onder de Parijse platanen te savouren in de betere bistrokeuken, of met een goedkoop vliegtuigticket tijdens een verlengd weekend een opera mee te pikken in New York, of grootse plannen te maken om Rotterdam via spoorwegen te verbinden met de Chinese metropolen aan de andere kant van het Euraziatische continent? Plannen en dromen op mondiale schaal – zo zou het moeten zijn.

Maar hebben we daarmee de graviteit van de geografie overwonnen? Hoegenaamd niet! Dat we de voorbije decennia zo kosmopolitisch konden zijn, heeft alles te maken met het feit dat we de decennia daarvoor de geopolitiek niet heel erg ernstig genomen hebben. Na de Tweede Wereldoorlog waren de Europese staten zich erg bewust van hun rol als lotsgemeenschap, samengebracht door de wisselwerking van aardrijkskunde en geschiedenis (Monnet 1978; Bussemaker 2003). Verbitterd door hard nationalisme en wapengekletter moest die lotsgemeenschap duidelijk op een andere manier verenigd, tevreden en stabiel blijven. De verzorgingsstaat was geboren.

De grote oorlogen maakten ook duidelijk dat neutraliteit geen garantie kon zijn voor veiligheid. De Nederlandse diplomatie zette gaandeweg zwaar in op samenwerking met buurlanden, niet in het minst door de oprichting van de Benelux in 1944, het aanhalen van de banden met het Verenigd Koninkrijk en het zoeken van een nieuwe evenwicht met Duitsland (Hellema 2014). Duitsland zal onvermijdelijk prominent blijven, verklaarde Dirk Stikker in 1945, onze relaties moeten han-



del en veiligheid verzoenen (Mallinson 2010). De Europese samenwerking werd het ultieme instrument om de vrede in en rond Nederland te handhaven, het trans-Atlantisch partnerschap de hefboom voor dat alles.

‘Nabuurship eerst’ en dat werd verder bekrachtigd door de onafhankelijkheid van Indonesië en de autonomie voor Suriname. Vanuit geopolitiek oogpunt werd Nederland meer dan ooit een Europese continentale speler, maar bleef ook steeds op de zee gericht. Deels door de verantwoordelijkheid in de Antillen, maar vooral omdat het kleine Koninkrijk zeer goed begreep dat het enkel een grote rol in Europa zou kunnen blijven spelen door de maritieme handel te blijven bevorderen en door het cruciale partnership met de Verenigde Staten verder te verstevigen. Die benadering was succesvol.

Geopolitiek hoeft dus niet te beperken, zij kan ook versterken. Dankzij de stabiliteit in en rondom Nederland had het Koninkrijk in de naoorlogse geschiedenis en zeker na de Koude Oorlog de handen vrij om wereldwijd partnerschappen te gaan ontwikkelen, om de nadruk te leggen op een aantal waarden en normen, om de koopmansgeest ten volle tot uiting te laten komen (Van Staden 2014). Maar hoe bestendigen we dat succes nu de stabiliteit in het gedrang komt?

## 6.1 LIJNEN

Wel, we moeten de wereld benaderen als een kool – een witte of een rode, het maakt niet uit. Als u een kool dwars doorsnijdt, ontvouwt zich een grillig netwerk van lijnen die in elkaar overlopen, maar toch blijven ze concentrisch en gelaagd. Met geopolitiek is het net zo.

Waar het uiteindelijk om gaat, is de kern. Daar zit onze groeikracht. De kern dat zijn we zelf, in dit geval de lotsgemeenschap van ongeveer 17 miljoen Nederlanders, verbonden door aardrijkskunde en een paar eeuwen wispelturige geschiedenis. Ik ben me ervan bewust dat die gedachte bij velen argwaan opwekt, want het heeft immers de schijn van nationalisme – en nationalisme, dat is schijn... Het is echter allerm minst mijn bedoeling om te beweren dat het hier gaat om een uitverkooren volk, om een afgelijnd gebied van etnische eenheid of een natuurlijke politieke entiteit. Niets is statisch.

Maar vandaag is het nu eenmaal zo dat er door soevereiniteit, door instellingen, door taal en door een zeker gevoel van lotsverbondenheid een samenleving bestaat die doorgaat als het Koninkrijk der Nederlanden. De gemiddelde Nederlander reist zelden met het vliegtuig, heeft op het werk nauwelijks vreemde talen nodig, wil zo dicht mogelijk bij de familie blijven wonen en houdt zich op de hoogte van internationale kwesties door middel van een vijftal minuten achtuurjournaal of twee flink verluchte pagina's in *De Telegraaf* (Nationale Commissie voor Internationale

Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling 2014). Provincialisme is des mensen – altijd al geweest. Er is ook helemaal niets mis mee, zolang die lotsverbondenheid maar wordt omgezet in een vooruitstrevend project, het bouwen van een samenleving die de behoeften van de veelzijdige mens zo goed mogelijk vervult.

## 6.2 DE KERN VAN DE ZAAK

Geopolitiek begint dus bij de eigen samenleving. Er kan nooit een sterk buitenlandbeleid gevoerd worden als de samenleving verzwakt. Nederland sterker maken kan in eerste instantie door een economische kwaliteitsrevolutie, zodat meer burgers opnieuw kunnen floreren in sectoren die voor een samenleving echt van tel zijn – de maakindustrie, de bouw, voeding, onderwijs, zorg, etc. Door meer in te zetten op lokale kwaliteit en een aantal verborgen kosten als transport terug te dringen kunnen ook de middelgrote steden herleven, kan de pendeltijd worden ingewisseld voor vrije tijd, vrije tijd die op haar beurt meer ruimte moet scheppen voor opvoeding, buurtwerk en verenigingen. Ik ben er ook van overtuigd dat de nadruk op zaken als kwaliteit, creativiteit, betrokkenheid en duurzaamheid in de economie ook belangrijke bouwstenen zijn van een nieuwe identiteit. Het gaat om het bevorderen van eenheid, niet door het vergroten van angst bij burgers, maar van ambitie.

Ik merkte reeds op dat de kwaliteitsrevolutie ook ruimte moet scheppen voor ondernemers rond de middelgrote steden. Kansen voor bedrijven en werknemers moeten beter geografisch verspreid worden. Dat wordt voor Nederland cruciaal. De druk op de economische kern, de driehoek Amsterdam-Rotterdam-Utrecht, dreigt anders te groot te worden. Nu reeds leeft ongeveer vijftien procent van de bevolking in dit gebied onder de armoedegrens, is het onveiligheidsgevoel hoog en lopen de spanningen tussen bevolkingsgroepen op (Centraal Bureau voor de Statistiek 2014). Middelgrote steden zijn doorgaans gelukkiger, samenhangender en laten ook toe om kracht te putten uit de veelzijdigheid van het hele grondgebied. Een weefsel van steden lijkt me beter voor het land dan één grootstedelijke kern.

De tweede prioriteit op Nederlands geopolitieke kaart is het Europese hartland. Dit is het politieke centrum van Europa en omvat een aantal naburige staten: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België, Luxemburg en Frankrijk. Deze regio is om een aantal redenen belangrijk. Ongeveer 60 procent van de Nederlandse handel vindt plaats met deze landen (Eurostat 2015). Zij zijn ook belangrijke bondgenoten in het verdedigen van onze kernwaarden: vrijheid, gelijkheid, democratie, solidariteit en duurzaamheid.

Historisch is het machtsevenwicht tussen Londen, Parijs en Berlijn noodzakelijk gebleken voor de stabiliteit rondom Nederland. Dat machtsevenwicht komt in het gedrang door het grote verschil inzake de economische ontwikkeling – met uiteraard de Duitse surplus-economie aan een zijde en de deficit-economieën Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk aan de andere zijde. Nationalisme en populisme, die samengaan met de stagnatie in de laatste twee landen, vormen een bedreiging voor het voortbestaan van de Europese integratie. Maar dat geldt ook voor het onvermogen van Berlijn om de afhankelijkheid van export te beperken en de impasse die dat kan veroorzaken als de populaire Angela Merkel van het toneel verdwijnt. Nederland moet ernaar blijven streven om een impasse tussen de grote drie te voorkomen. Diplomatiek kan dat door banden te smeden met kleinere lidstaten en door op Europees niveau pragmatische oplossingen mogelijk te maken.

Minstens even belangrijk echter is dat Nederland mede de weg toont naar een nieuw ontwikkelingspad voor West-Europa, dat het zelf bewijst het evenwicht te kunnen behouden tussen competitiviteit en solidariteit, tussen besparen en bouwen. Met het poldermodel is dat een tijd lang gelukt, maar Nederland moet opnieuw gidsland durven zijn. Ons land moet mede de voorhoede vormen van een nieuwe Europese samenleving – hetgeen ons opnieuw bij de oorsprong van de Europese integratie brengt, namelijk de betrachting om de vrede tussen de Europese titanen te bewaren door een samenleving te bouwen *free from want*.

### 6.3 AAN DE RAND

Daarna volgt de Europese buitenrand. We moeten ons zeer goed bewust zijn waarom we landen als Griekenland, Spanje, Portugal, Roemenië, Bulgarije, Hongarije en andere ooit hebben laten toetreden tot de Europese Unie. Dat was niet omwille van hun veelbelovende markt. Dat was niet omdat ze voldeden aan alle criteria. Dat was omdat de kern van Europa het zich niet kon veroorloven dat zij opnieuw het speelveld zouden worden van dictators, van oproer en van agressieve grootmachtenpolitiek. Een onrustige buitenrand betekent een onveilig Europees *hartland*. Een welvarende buitenrand fungeert als een belangrijke uitvalsbasis om de Europese invloed te versterken in de gordel van landen ten zuiden van de Middellandse Zee en ten oosten van de Zwarte Zee.

Thans ontstaat er als gevolg van de economische zwakte in het Europese centrum een nieuw politiek vacuüm in de buitenrand en dat is een bijzonder zorgwekkende evolutie. Maar we kunnen het tij nog keren. Opnieuw komt het er eerst en vooral op aan dat nieuwe en betere Europese samenlevingsmodel gestalte te geven. Als we zelf de vraag niet kunnen beantwoorden hoe we onze samenleving en, in functie daarvan, de economie kunnen verbeteren en wat onze ambities zijn op langere termijn, hoe kunnen we dat dan verwachten van landen die nog zwakker ervoor staan?

Door die vraag te beantwoorden wordt meteen ook duidelijk waar investeringen nuttig zijn, zodat de onvermijdelijke transfers van surpluslanden naar deficitlanden, of van rijke landen naar armere landen ook werkelijk een bestendige bijdrage leveren aan de stabiliteit en het welbevinden van de burgers. Met zicht op deze verbeteringen kunnen we van overheden ook dwingender vragen om te hervormen, ondernemen te vergemakkelijken, het onderwijs te verbeteren en de publieke sector doeltreffend te maken. Nederland moet de Europese instellingen aanmoedigen en inspireren om de verschillende stappen in de juiste volgorde te zetten. Je kunt van zwakke overheden echter niet verwachten te hervormen, zonder hen eerst duidelijke perspectieven op verbetering te bieden.

Vorbij de Europese buitenrand doemt de gordel van onzekerheid op. Zij strekt zich uit van Tanger over Caïro tot Minsk. Die regio is rechtsreeks belangrijk voor Nederland. Zij vertegenwoordigt immers twaalf procent van de Nederlandse handel en verschaft doorgang aan 66 procent van de Rotterdamse aanvoer (Eurostat 2015). Dit gebied herbergt een enorm potentieel, maar wordt steeds roziger en sommige trends zijn bijzonder zorgwekkend. De bevolking zal er de komende dertig jaar aangroeien met minstens 250 miljoen mensen. De steden zullen er verder aangroeien met 300 miljoen mensen. Tezelfdertijd verzwakken de staten als traditionele hoeders van de stabiliteit. Zij maken plaats voor gewapende groepen, misdaad en radicalisme. Ook de bewapeningsuitgaven stijgen spectaculair. Nu reeds geven de landen in de gordel van onzekerheid meer uit aan defensie dan de 28 Europese lidstaten samen (Stockholm International Peace Research Institute 2015). De relaties met de belangrijkste regionale mogendheden – Turkije, Rusland, Saoedi-Arabië en Iran – zijn ronduit problematisch (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2014).

Nederland alleen kan in deze regio amper een verschil maken, maar het heeft belang bij een krachtig Europees optreden om de stabiliteit te bevorderen. Stabiliteit betekent niet dat we opnieuw autoritaire leiders moeten gaan steunen. De steun van de westerse wereld aan de Egyptische generaal Al-Sisi is op termijn erg riskant omdat zulke sterke mannen binnenlandse problemen vaak onderdrukken in plaats van ze op te lossen. Ik zie Nederland pleiten voor een Europese strategie langs vier assen. Wederom blijft de grote uitdaging het ontwikkelingsparadigma. Ik kan me werkelijk geen stabiele wereld voorstellen zonder dat we een economisch model op poten zetten dat opnieuw kansen scheidt en dat geldt zeker voor regio's als deze. Verder moeten we onze buitenlandse hulp en investeringen in dit gebied concentreren en ze gebruiken om hervormingen aan te moedigen. Er is geen enkele reden om ervan uit te gaan dat investeren in pakweg India of China op lange termijn lonender is voor de veiligheid en de welvaart van West-Europa dan een langetermijnstrategie om van de gordel van onzekerheid een gordel van voorspoed te maken.

We zijn ook gebaat bij pragmatische partnerschappen met de regionale mogelijkheden. De spanningen met de grote vier moeten weggewerkt worden. Niet dat we onze waarden opzij moeten zetten, maar Europa zou meer begrip moeten opbrengen voor de frustraties, de vrees en de argwaan in landen als Rusland, Turkije en Iran. De dialoog moet worden hersteld en die dialoog moet zo veel mogelijk partners betrekken – ondernemers, journalisten, academici, etc. Tot slot lijkt het me van belang dat de Nederlandse krijgsmacht haar aanwezigheid aan de buitengrenzen van Europa vergroot. Dat is belangrijk als signaal van solidariteit aan de perifere lidstaten, maar ook om ons voor te bereiden op het meest waarschijnlijke scenario – namelijk dat het met de regio eerst veel slechter zal gaan alvorens er verbetering komt. Samen met andere Europese partners moeten we die militaire aanwezigheid inzetten om mee de veiligheid van landen als pakweg Turkije te helpen vergroten – en zo een geloofwaardige partner te worden.

Ook voor een koopmansnatie blijft harde macht onmisbaar. De belangrijkste taak van de Nederlandse krijgsmacht is nog steeds om de fysieke integriteit van de 17 miljoen onderdanen van het rijk zo goed mogelijk te garanderen en ook de komende generaties toe te laten dat te doen. Een krijgsmacht blijft het ultieme redmiddel en niemand kan op dit moment garanderen dat we er nooit meer behoefte aan zullen hebben. Nederland heeft dus nood aan een leger dat het volledige spectrum van taken aan kan. Dit begint bij het bewaken van grenzen, kritische infrastructuur en overzees grondgebied in vreedstijd. Dan volgt het beschermen van overzeese belangen, de koopvaardij en de digitale snelwegen. Vervolgens onderscheiden we ordehandhaving, humanitaire operaties en evacuaties. Dan volgt het beveiligen van de Europese buitengrenzen en het afschrikken van mogelijke rivalen. Daarna komen opdrachten als stabilisatie van falende staten en grootschalige operaties tegen terreur. Uiteindelijk blijft er de mogelijkheid van een grootschalig conflict waarbij ook kleinere landen onmisbare partners zullen zijn. Er zijn veel redenen om er van uit te gaan dat zo'n conflict niet waarschijnlijk is, maar helemaal uitsluiten kunnen we het niet.

## 6.4 GROOTMACHTEN

Als laatste op de geopolitieke kaart figureren de twee titanen: de Verenigde Staten en China. Ten aanzien van deze twee gedraagt Nederland, zoals andere kleine staten, zich te veel als het uitslovertje in de klas dat steeds de aandacht van de jufvrouw wil trekken. Nederland is gebaat bij een zeer grondige reflectie over het belang en de baten van het partnerschap met Peking en Washington. Op diplomatiek vlak, bijvoorbeeld, is het de vraag in welke mate een sterk trans-Atlantisch partnerschap de Nederlandse invloed in de Europese continentale machtspolitiek ten goede kan blijven komen en hoezeer de NAVO in de toekomst het beste vehikel blijft om de Europese veiligheid te garanderen (De Wijk 2014). Een grondige evaluatie dringt zich ook op over hoe de politieke samenwerking met China de positie

van Nederland versterkt. Mij dunkt dat Nederland, zeker nu de Verenigde Staten minder aandacht over hebben voor Europa, zijn positie tracht te versterken door van twee walletjes te eten en daardoor eigenlijk door geen van beide partijen echt ernstig wordt genomen.

Ook op economisch vlak zou Den Haag eens mogen uitleggen hoe de BV Nederland nu gebaat is bij de partnerschappen. Met China blijft Nederland steken in tekorten. De handel in goederen vertoont sinds 2010 een gemiddeld jaarlijks tekort van 23 miljard euro. De handel in diensten laat een gemiddeld tekort zien van 261 miljoen euro (Eurostat 2015). Andere transfers als overschrijvingen van werknemers naar het thuisland kennen een tekort van gemiddeld 234 miljoen euro. Investeringsinkomsten leveren een surplus van 412 miljoen euro op, maar op een totaal van bijna 7 miljard aan investeringen is dat niet erg veel (Eurostat 2015). Een aantal sleutelsectoren, zoals de haven en grote voedingsbedrijven, heeft zijn hoop gevestigd op de groei van China, maar het blijft de taak van de overheid om een inschatting te maken over de hele lijn en in functie van het algemeen belang.

Met de Verenigde Staten zijn de economische betrekkingen voordeliger. Maar hier rijst de vraag hoezeer Nederland moet optreden als een gangmaker van doorgedreven vrijhandel. Het *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) kan de sociale onzekerheid in Europa en dus ook de politieke instabiliteit verder opdrijven (European Parliamentary Research Service 2014, Europees Parlement 2014). Ik kant me niet tegen nauwere samenwerking, maar de inschatting van de baten moet zeer grondig gebeuren. Het gaat daarbij niet alleen over modelmatige inschattingen voor wat betreft de impact van liberalisering op het bbp, maar ook over inschattingen over hoe de economische verschuivingen op langere termijn de maatschappelijke en politieke samenhang van Europa zullen beïnvloeden. Kortom, en voor een laatste maal: geen enkele strategische beslissing van deze omvang mag genomen worden zonder dat we ons afvragen wat de weerslag ervan is op het algemene belang en het toekomstproject dat de 17 miljoen Nederlanders als lotsgemeenschap bindt, wat hun welvaart in stand houdt, maar ook hun waardigheid, wat hun identiteit versterkt, maar ook hun bereidheid om met een open en ondernemende geest de wereld tegemoet te treden.

## 6.5 HARD EN ZACHT

Geopolitiek wordt traditioneel in een adem genoemd met veiligheid en wordt steevast verbonden aan militaire strategie. Het is mijn standpunt dat kleine landen als Nederland moeten blijven investeren in veiligheid en in harde macht. De Nederlandse krijgsmacht is een onmisbare speler, of dat nu in Europees of in NAVO-verband is, en haar rol zal in de toekomst nog belangrijker worden. De

krijgsmacht verdient daarvoor de waardering van de natie. Maar zij zal ook moeten beschikken over voldoende middelen om haar taken te vervullen en vooral over een duidelijke politieke strategie waarbinnen zij kan opereren.

Geopolitiek gaat echter veel verder dan harde macht. Het gaat in wezen om het versterken van het centrum van de geopolitieke kaart en dat is de Nederlandse samenleving zelf. Er bestaat geen sterke defensie rond een zwakke samenleving. Zonder de middelen en de steun van de Nederlandse bevolking houdt het op.

## LITERATUUR

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2014) *Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2014) *Het internet: een wereldwijde vrije ruimte met begrensde staatsmacht*, Den Haag: AIV.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2015) *Instabiliteit rond Europa: Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, Den Haag: AIV.
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (2014) *Jaarverslag*, Den Haag: AIVD.
- Bussemaker, J. (red.) (2003) *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, Abingdon: Routledge.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014) *Factsheet Nederland Algemeen*, Den Haag: CBS.
- European Parliamentary Research Service (2014) *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership Detailed Appraisal of the European Commission's Impact Assessment*, Brussel: EPRS.
- Europees Parlement (2014) *The expected impact of the TTIP on EU Member States*, Brussel: Europees Parlement.
- Eurostat (2015) *Online Database*: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Friedman, Th. (2007) *The World is Flat*, New York: Picador.
- Gray, C. (1988) *The Geopolitics of Super Power*, Lexington: University Press of Kentucky.
- Hellema, D. (2014) *Nederland in de Wereld*, Houten: Het Spectrum.
- Mallinson, W. (2010) *From Neutrality to Commitment*, New York: IB Tauris.
- Millner, H. en A. Moravcsik (2009) *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Monnet, J. (1978) *Mémoires*, Parijs: Collins.
- Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (2014) *Nederlanders & de Wereld 2014*, Den Haag: NCDO.
- Pijpers, A. (2011) *Europese politiek in Nederlands vaarwater*, Assen: Van Gorcum.
- Sempa, F. (2011) *Geopolitics: From the Cold War to the 21st Century*, New Brunswick: Transactions.
- Staden, A. van (2014) 'Het einde van de Koude Oorlog: geen afscheid van de klassieke machtspolitiek', *Internationale Spectator*, (september): 2-11.
- Stockholm International Peace Research Institute (2015)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Aan het buitenland gehecht*, Rapporten aan de regering nr. 85, Den Haag: WRR.
- Wijk, R. de (2014) *Machtspolitiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wijngaart, K. van der (2011) *Bondgenootschap onder spanning*, Hilversum: Verloren.





## OVER DE AUTEURS

**Kustaw Bessems** is geschoold als contemporain historicus en journalist. Hij werkt bij *de Volkskrant* en eerder bij dagblad *De Pers en Trouw*. Hij mengt zich in het maatschappelijk debat over grondrechten als de vrije meningsuiting. Daarnaast is hij auteur van een aantal boeken, waaronder *Doe eens normaal man. In zeven stappen naar een betere politiek* (2012). Hij ontving een aantal prijzen voor zijn journalistieke werk.

**Christien Brinkgreve** is emeritus hoogleraar Sociale Wetenschappen aan de Universiteit Utrecht en schrijfster. Ze was een aantal jaren hoogleraar vrouwenstudies aan de (thans) Radboud Universiteit en docente aan de Academia Vitae in Deventer, en (nog steeds) docente aan de Internationale School voor Wijsbegeerte (ISVW). Ze was medeoprichter en vele jaren redacteur van het *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, schreef in wetenschappelijke en literaire tijdschriften, had tien jaar een column op de achterpagina van *NRC-Handelsblad* en schreef een groot aantal boeken, waaronder *Vroeg mondig, laat volwassen* (2004), *Het verlangen naar gezag* (2012) en *Vertel. Over de kracht van verhalen* (2014). Ze houdt geregeld lezingen en geeft gastcolleges.

**Zef Hemel** is hoogleraar grootstedelijke vraagstukken, in het bijzonder van Amsterdam en bekleedt de Wibautleerstoel aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast werkt hij bij de *Amsterdam Economic Board*. Hij publiceert regelmatig onder andere over de kennisstad, creativiteit en maakbaarheid.

**Paul den Hoed** is historisch adviseur bij 200 jaar Koninkrijk. Tot zijn pensionering (2011) werkte hij bij de WRR. Hij is gepromoveerd in 1995 en publiceerde over sociologische en historische aspecten van bestuur, burgerschap en de rechtsstaat. Hij verzorgde alleen en met anderen jubileumboeken over het ministerie van Algemene Zaken (1987), WRR (2007) en 200 jaar Koninkrijk (2013). Hij was redacteur van *Beleid en Maatschappij*, waarvoor hij diverse themanummers heeft gemaakt.

**Jonathan Holslag** is hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel bij het *Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS)*. Zijn werk gaat over politiek-economische regionale veiligheid in Azië en de verschuivende machtsverhouding tussen China en Europa. Hij publiceerde onder andere *De kracht van het paradijs* (2014). Zijn laatste boek is *China's coming war with Asia* (2015). Hij treedt regelmatig op in de media.

**Andreas Kinneging** is hoogleraar en hoofd van de afdeling rechtsfilosofie van de Universiteit Leiden. Eerder werkte hij bij de TeldersStichting en het ministerie van Financiën. Hij publiceerde o.a. *Waar of niet? Over de vraag wat waarheid is* (2013), *Het goede leven. Een briefwisseling (met Piet Gerbrandy)* (2008), *Geografie van goed en kwaad. Filosofische essays* (2006).

**Erik Stam** is hoogleraar Strategie, Organisatie en Ondernemerschap aan de Universiteit Utrecht. Hij studeerde economie en geografie aan de Universiteit Utrecht en promoveerde in 2003. Hij werkte eerder bij de WRR, Erasmus Universiteit en University of Cambridge. Hij ontving in 2007 de Herbert Simon prijs voor zijn onderzoek over ondernemerschap- en innovatiebeleid.

## **BIJLAGE    PROGRAMMA – SYMPOSIUM KONINKRIJK DER NEDERLANDEN: CONTOUREN VAN DE DERDE EEUW – 1 OKTOBER 2015**

- 10.00 – 10.05 *Welkom* – A. Knottnerus, voorzitter WRR
- 10.05 – 10.15 *Opening* – R. Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- 10.15 – 10.30 *Bestuurlijke stabiliteit in een moderne rechtsstaat* – A. Kinneging, Universiteit Leiden
- 10.30 – 10.35 Reactie studenten: T. van den Brink en D. Schelfhout
- 10.35 – 10.50 *Ruimte voor actiefburgerschap* – C. Brinkgreve, Universiteit Utrecht
- 10.50 – 10.55 Reactie studenten: M. Kleij en J. Vogelaar
- 11.15 – 11.30 *Persoonlijke rechten en vrijheden* – K. Bessems, de Volkskrant
- 11.30 – 11.35 Reactie studenten: K. Bouchallikht en P. Buiting
- 11.35 – 12.30 Discussieforum onder leiding van P. Scheffer, Tilburg University met: K. Bessems, M. Bovens (raadslid WRR), C. Brinkgreve, A. Kinneging en P. van Schie (directeur TeldersStichting)
- 13.30 – 13.45 *Economische welvaart en innovatie* – E. Stam, Universiteit Utrecht
- 13.45 – 13.50 Reactie studenten: F. Pennink en S. Pieper
- 13.50 – 14.05 *Stedelijke dynamiek* – Z. Hemel, Universiteit van Amsterdam
- 14.05 – 14.10 Reactie studenten: B. de Jongh en M. Markus
- 14.10 – 14.25 *Geopolitieke verschuivingen* – J. Holslag, Vrije Universiteit Brussel
- 14.25 – 14.30 Reactie studenten: L. van Gend en R. Machielse
- 14.50 – 15.50 Discussieforum onder leiding van P. Scheffer met: T. de Bruijn (wethouder Gemeente Den Haag), P. van der Feltz (directeur Google Nederland), E. Hirsch Ballin (raadslid WRR) en H. Hueck (journalist RTL)
- 15.50 – 16.00 Aanbieding eerste exemplaar symposiumbundel aan A. Bijleveld-Schouten (voorzitter Nationaal Comité 200 jaar Koninkrijk); Afsluiting - A. Knottnerus

## Koninkrijk der Nederlanden Contouren van de derde eeuw

Ruim tweehonderd jaar geleden werd, na een korte inlijving in het Franse Keizerrijk, de onafhankelijkheid hersteld van Nederland. Het nieuwe Koninkrijk der Nederlanden, opvolger van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, kreeg in 1814 zijn eerste Grondwet. Wie durfde toen te voorspellen dat zich met vallen en opstaan een democratische rechtsstaat zou ontwikkelen, met verworvenheden als persoonlijke rechten en vrijheden en ruimte voor actief burgerschap?

Bij de viering en herdenking van 200 jaar Koninkrijk lag veel nadruk op de terugblik en de ontwikkelingsgeschiedenis. In deze bundel ligt het accent op de vooruitblik en de toekomst: Wat zijn de contouren van het Koninkrijk voor de komende derde eeuw? Hoe zal het de democratische rechtsstaat vergaan? Wat zijn de mogelijke toekomstbepalende ontwikkelingen op het gebied van geopolitiek, stedelijke dynamiek, innovatie en technologie?

De bundel bevat de inleidingen van de sprekers die optraden op het symposium *Koninkrijk der Nederlanden: contouren van de derde eeuw*, georganiseerd door de WRR en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 1 oktober 2015.

