
Een problematische toekomst

Politologische kanttekeningen bij het OESO-rapport „Facing the future”

PROF. DR. J.K. DE VREE

Een studie van mogelijke internationale economische en sociale ontwikkelingen is niet compleet, als geen rekening wordt gehouden met politieke processen — in de zin van machtsverschuivingen — welke daaraan ten grondslag liggen.

In dit artikel wordt nader ingegaan op de aard van politieke processen. Daaruit kunnen conclusies worden afgeleid over b.v. de moeilijkheid van samenwerking en bestuur. Voorts wordt aandacht besteed aan „politisering” van de samenleving en de rol van de staat.

Inleiding

Het team dat, onder auspiciën van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en onder leiding van professor Jacques Lesourne, het rapport *Facing the future* heeft gemaakt verdient alle lof en bewondering voor de wijze waarop het gepoogd heeft om, op basis van een analyse van de huidige toestand in de wereld, enige plausibele, en voor het beleid van overheden bruikbare ontwikkelingsscenario's te formuleren. De analyse is grondig en gedetailleerd en berust op een grote hoeveelheid empirisch, veelal cijfermatig, materiaal. De daarop aansluitende ontwikkelingsscenario's zijn diep doordacht, maken een aannemelijke indruk, en zijn inderdaad toegespitst op concrete keuzen en beleidsbeslissingen. Dat wil natuurlijk niet zeggen, dat er op het rapport niets zou zijn af te dingen en dat er geen min of meer kritische kanttekeningen bij te maken zouden zijn! In het navolgende zal ik dat inderdaad (in bescheiden mate overigens) doen. Maar eerst wil ik uitdrukkelijk vaststellen waar ik géén problemen mee heb — dit ter voorkoming van mogelijke misverstanden.

In de allereerste plaats geldt dit wel ten aanzien van de poging ontwikkelingsscenario's te maken zélf. Het gaat hierbij, zoals de makers zelf ook verschillende malen uitdrukkelijk vaststellen, *niet* om een voorspelling van het aanzien van de wereld over 10, 20, 50 of zelfs 100 jaar. Ten aanzien van zo'n onderneming zouden twijfel en scepsis alleszins gerechtvaardigd zijn; de onzekerheden en verstoringkansen zijn daarin veel te groot en ons inzicht in de werking en dynamiek van de samenleving daartoe ten enenmale ontoereikend. Maar dit wil ook weer niet zeggen, dat er over die toekomstige ontwikkeling helemaal niets te zeggen zou zijn, en dat, met andere woorden, alle mogelijkheden even waarschijnlijk zouden zijn! Zelfs zonder te hoeven voorspellen welke ontwikkeling nu in feite zal worden gerealiseerd, kan men in beginsel vaststellen, dat de huidige toestand van de wereld een beperkt aantal ontwikkelingsmogelijkheden, met onderscheiden waarschijnlijkheid, open laat. Het opsporen en exploreren daarvan, het onderzoeken welke kansen en risico's eraan verbonden zijn, en welke mogelijkheden tot sturing en beheersing — juist zoals in het onderhavige rapport is gebeurd — is uiterst zinvol. Zij het op grotere schaal, hoger niveau en wetenschappelijker manier, is ten slotte niets anders gedaan dan wat iedereen, politicus, zakenman, of gewone burger,

doet wanneer hij zijn gedrag of beleid wil bepalen op grond van zijn verwachtingen omtrent de (min of meer nabije) toekomst en de kansen, risico's, mogelijkheden en moeilijkheden, die deze hem biedt. Aan de zinvolheid van zulke pogingen, hier in de vorm van uitgewerkte „scenario's”, kan dan ook geen twijfel bestaan — wel, natuurlijk, aan de interne consistentie, juistheid, of aannemelijkheid ervan.

Het is, in de tweede plaats, natuurlijk en welhaast onvermijdelijk, dat in de poging zulke scenario's te maken „harde”, gemakkelijk toegankelijke, en kwantitatieve gegevens een zeer groot gewicht zullen krijgen. Dat zijn immers bij uitstek de gegevens waarop men greep kan krijgen en waarover tenminste *iets* kan worden gezegd. Dat betekent in de praktijk, dat de analyse een sterk technisch, economisch karakter krijgt, want in die sferen zijn de aangeduide gegevens vooral te vinden — nog geheel afgezien van de overweging, dat de OESO vóór alles een economische organisatie is. Alleen om deze reden al zullen politieke en culturele zaken, die zoveel minder tastbaar zijn, welhaast onvermijdelijk minder aandacht krijgen. Omdat evenwel de samenleving een geheel is waarin economische, technische, politieke en culturele ontwikkelingen elkaar wederzijds bepalen, en men zelfs zou kunnen beweren, dat de laatstgenoemde voor de ontwikkeling ervan doorslaggevend zijn, zou men kunnen concluderen, dat een te eenzijdige preoccupatie met „het economische” ernstig afbreuk doet aan de aannemelijkheid en het realisme van de ontwikkelde scenario's.

Het rapport moet echter in belangrijke mate van deze eenzijdigheid worden vrijgepleit. Wel degelijk is steeds weer getracht om rekening te houden met de inwerking van te verwachten politieke en culturele ontwikkelingen. Duidelijk blijkt ook dat de makers zich bewust zijn van de politieke problemen waartoe de geschetste of geschatte ontwikkelingen aanleiding geven en van de politieke voorwaarden die samenwerking en beleid vereisen. Bovendien, en principiëler, kan men wel degelijk volhouden, dat de sfeer die in het rapport vooral is onderzocht, inderdaad van fundamenteeler belang is en de draagster en voedingsbodem vormt, óók voor de genoemde politieke en culturele sferen.

Immers, waar gaat het daarbij om? Bovenal om zaken als bevolkingsaantal en -groei, hulpbronnen zoals voedsel, energie, en mineralen, en de technologie die de mens (beter) in staat stelt om de hulpbronnen te gebruiken en te ontwikkelen. Het gaat hier, met andere woorden, om de voorwaarden voor

menselijk leven en overleven zelf, maar ook om dat wat uiteindelijk de relatieve macht en positie van gehele menselijke groepen of samenlevingen bepaalt, waarbij afgrenzing, allocatie en verdeling de inzet vormt van zo goed als alle sociale of politieke processen, zowel van conflicten als van samenwerking. Juist omdat de beschikbaarheid en ontwikkeling van deze zaken, van „hulpbronnen” in het algemeen, in zo sterke, zo niet doorslaggevend mate worden bepaald door exogene, onvoorspelbare factoren als klimaat, bodemrijkdom en -gesteldheid, alsmede van andere natuurlijke omstandigheden en, niet te vergeten, van de ontwikkeling van technologie en wetenschap, zijn zij het waaraan mens en samenleving zich in al hun aspecten en geleidingen feitelijk aanpassen. En het gaat dan ook zeker niet te ver om politiek en cultuur, de aard en opbouw van de samenleving, het al dan niet optreden van oorlogen en conflicten, de mate van samenwerking, alsmede de waarden en ideologieën van individuen en groepen, in de allereerste plaats te zien als het produkt en de uitdrukking van de genoemde factoren en hun ontwikkeling. Uit dien hoofde lijkt het accent, dat zij in de onderhavige studie hebben gekregen, dan ook alleszins gerechtvaardigd.

In de derde plaats heb ik geen moeite met de algemene strekking van het rapport en, meer in het bijzonder, met de feitelijke gegevens en de vooral economische analyse die daaraan ten grondslag liggen (voor een toetsing daarvan ben ik trouwens niet toegerust). Dat ons belangrijke verschuivingen in de aard en de verdeling van economische bedrijvigheid en economische macht staan te wachten, die zich (ten dele) nu reeds aftekenen, dat dit belangrijke consequenties zal hebben voor de politieke verhoudingen, dat wij, d.w.z. de nu ontwikkelde en geïndustrialiseerde landen, die veranderingen niet kunnen tegenhouden en ons eraan zullen moeten aanpassen, dat de wereld als geheel kleiner en de landen onderling veel afhankelijker zullen worden, dat dit alles een vergaande mate van internationale samenwerking en organisatie vergt, lijkt me nauwelijks voor bestrijding vatbaar. Dat geldt wat mij betreft ook voor de in het rapport keer op keer terugkerende opvatting, dat één van de belangrijkste storingsbronnen voor de ontwikkeling van de economische bedrijvigheid en de hier bedoelde noodzakelijke aanpassingen, wordt gevormd door de politieke sfeer, het overheidsbeleid of wat wel „institutionele sclerose” wordt genoemd. Eveneens onderschrijf ik de aanbeveling dat de overheid zich terughoudender zal moeten opstellen ten aanzien van het ingrijpen in het functioneren van „de markt” dan in vele landen gebruikelijk is, willen de noodzakelijke aanpassingen zonder al te veel pijn tot stand kunnen komen. Ik zal op dit onderwerp hieronder nader terugkomen omdat in de analyse van de wisselwerking tussen de politieke en de economische sfeer mijns inziens een zwak punt van het rapport is gelegen.

Iets over politieke processen

De centrale vraag in het rapport *Facing the future* is wellicht die naar de vormen van beleid en samenwerking, die nodig zijn om de door de gesignaleerde ontwikkelingen noodzakelijk geworden aanpassingen tot stand te brengen. Nu zijn het (overheids)beleid, het instellen en doen functioneren van (internationale) organisaties en de samenwerking tussen overheden vormen van (politieke) besluitvorming en representeren zij de uitkomsten van min of meer langdurige, meer of minder intensieve politieke processen, m.a.w. van strijd en onderhandeling. Voor een goed begrip van de navolgende kanttekeningen is het dan ook noodzakelijk eerst iets, zij het uiterst beknopt, te zeggen over het ontstaan, verloop en de afloop van politieke processen in het algemeen 1).

Om te beginnen kan men vaststellen, dat elk politiek proces op elk maatschappelijk niveau bestaat uit op elkaar betrokken pogingen om het gedrag van de deelnemers aan dat proces te beïnvloeden. Die beïnvloeding gebeurt, werkt en krijgt „gewicht”, naarmate de deelnemers elkaar opbrengsten in het

voorzicht stellen, dan wel elkaar met offers bedreigen.

Omgekeerd geldt, dat de mate waarin partijen zullen pogen om het gedrag van anderen te beïnvloeden, daarin meer of minder zullen investeren, afhankelijk is (net als iedere andere vorm van gedrag) van de grootte van de daarvan te verwachten opbrengsten en offers, alsmede van de verwachte kans, dat zij metterdaad zullen optreden, en van de kansen op succes dan wel mislukking. Hoe groter en zekerder de opbrengst en hoe kleiner en minder waarschijnlijk de offers of kosten eraan verbonden, hoe meer men geneigd zal zijn in zulk gedrag te investeren 2).

In het geval van pogingen tot beïnvloeding van het gedrag van anderen, van het investeren in politieke actie, is de „opbrengst” waarom het gaat duidelijk een zekere gedragsverandering bij de ander. Daáárom is het tenslotte begonnen. Hoe belangrijker men zo'n gedragsverandering (inclusief, uiteraard, het verhinderen van een andere wellicht optredende verandering, en/of het verhinderen van politieke actie bij de andere partij) vindt, hoe eerder men dan ook geneigd zal zijn (meer) in politieke actie te investeren. Maar dit is nu juist de kern van een relatie van *afhankelijkheid*: dat A afhankelijk is van B houdt immers in, dat bepaalde gedragingen van B van een kleiner of groter belang voor A zijn. En naarmate dat het geval is zal A dan ook trachten om zulke gedragingen van B, of juist het afzien daarvan, teweeg te brengen.

Deze overwegingen maken onmiddellijk duidelijk, dat wanneer partijen, zowel individuen als groepen of staten, afhankelijker van elkaar worden ten aanzien van belangrijke zaken, zoals veiligheid, voedsel- en energievoorziening, zij ook méér zullen investeren in pogingen om elkaars gedrag te beïnvloeden.

Dit is echter niet alles. Want de neiging om in politiek gedrag te investeren wordt ook bepaald door de verwachting van succes daarvan, d.w.z. van de mate waarin die investering metterdaad tot de gewenste gedragsverandering zal leiden. Dat succes wordt op zijn beurt in hoofdzaak bepaald door de wederzijdse, relatieve krachtsverhoudingen, d.w.z. van de mate waarin de partijen over middelen beschikken die, door de anderen gewaardeerd, de aantrekkelijkheid van hun gedrag kunnen veranderen. Uit dien hoofde zal een zwakke partij dan ook minder geneigd zijn veel in politiek gedrag tegenover een sterke te investeren — de kans op succes daarvan is immers veelal te gering, te meer waar (zoals ook wordt gesteld in de Wet van Gossen) de waardering voor dergelijke zaken in het algemeen een relatieve is: een gulden méér betekent iets anders voor de rijke dan voor de arme! Zo'n investering betekent voor de relatief rijke in het algemeen een geringer offer.

Daarmee zijn wij tevens bij de kostenkant van politiek gedrag aangeland. Zulk gedrag houdt ook kosten van transport en het verkrijgen van „toegang” in: men moet de andere partij immers daadwerkelijk bereiken, en datgene waarmee men hem wil beïnvloeden ook daadwerkelijk kunnen transporteren. Dit wordt gemakkelijker en minder kostbaar naarmate de *afstand*, in sociaal dan wel geografisch opzicht, tussen individuen, groepen of staten kleiner wordt.

Ten slotte is het van belang in hoeverre er in een (internationaal) systeem staten bestaan, of een coalitie daarvan, die het vermogen hebben om anderen ervan te weerhouden om in politiek gedrag (dat immers altijd is gericht op enige verandering in de huidige toestand van het systeem) te investeren. Dit vermogen om „sancties” aan dergelijk gedrag te verbinden, is, gelijk overbekend, een essentieel kenmerk van de nationale staat. Maar ook internationaal is het lang niet onbekend, zij het dat het vermogen hier een functie is van

1) Zie voor een uitvoeriger beschrijving van de aan het betoog ten grondslag liggende theorie mijn *A theory of behaviour and of the political process*, *Acta Politica*, jg. 11, nr. 4, oktober 1976, blz. 489-524, en mijn binnenkort te verschijnen *The evolution of society: a general theory explaining the mechanics and dynamics of social and political life from the conduct and learning of individual man*.

2) N.b. dit omvat ook gewelddadig gedrag!

in het algemeen niet-gereguleerde machtsconcentraties, zoals in hegemoniale of imperiale systemen, in een „balance of power” of in een (meestal weinig succesvol functionerend) stelsel van „collectieve veiligheid”. Naarmate dergelijke vermogen inderdaad aanwezig is zullen de politieke processen in het systeem van een beperkte omvang en intensiteit kunnen blijven.

Hiermee zijn enige belangrijke factoren aangeduid die van invloed zijn op het optreden en de intensiteit van politieke processen. Samenvattend, politieke processen zullen intensiever worden en tot hogere niveaus escaleren, wanneer de afstanden tussen partijen kleiner en hun onderlinge afhankelijkheid groter worden, terwijl dominante machten (gaan) ontbreken.

Een andere vraag is, wanneer die processen tot een min of meer stabiele uitkomst, tot een resultaat zullen voeren. Het antwoord op die vraag ligt evenzeer in de voorafgaande analyse besloten. Immers, zo'n uitkomst of resultaat houdt in, dat de gedragingen van betrokkenen zelf niet meer veranderen. Het valt niet moeilijk in te zien, dat een politiek proces dan ook een uitkomst bereikt op het moment, dat partijen van *verdergaande* investeringen in hun pogingen tot beïnvloeding (en dus: verdere verandering van de uitkomst) afzien. Zo'n uitkomst houdt dan ook het bereiken van een soort evenwicht in het proces in 3). Dat evenwicht wordt dan gekenmerkt door het feit, dat er zich een soort dominante coalitie vormt van diegenen die het resultaat aantrekkelijk genoeg vinden om er zich bij neer te leggen en die sterk genoeg zijn het ook aan anderen op te leggen, terwijl, omgekeerd, de *ontevreden*en niet sterk genoeg zijn om verdere pogingen tot verandering succesvol te doen zijn.

Het zal duidelijk zijn, dat het bereiken van zo'n resultaat tevens een soort meting of bepaling van de tussen partijen bestaande krachtsverhoudingen inhoudt. Hun inzicht daarin bepaalt immers het moment waarop zij kunnen uitmaken of en in hoeverre verder investeren in politiek gedrag nog zinvol of nuttig is, wat zij wel of niet moeten aanvaarden en hoever zij tegenover elkaar kunnen gaan. Zijn die verhoudingen stabiel en duidelijk, dan kan een evenwicht in, en dus uitkomst van, een proces snel worden bereikt op een laag niveau van intensiteit. Zijn zij, omgekeerd aan snelle veranderingen onderhevig en (bijgevolg) onduidelijk, dan is de kans dat het proces tot hoge niveaus van intensiteit escaleert (tot en met geweld en oorlog!) zeer groot.

De noodzaak en moeilijkheid van samenwerking en bestuur

Zoals reeds vermeld, constateert het rapport *Facing the future* zowel een aanzienlijke verdichting van het netwerk van internationale afhankelijkheden, als min of meer dramatische verschuivingen in de kracht en positie van de verschillende staten ten opzichte van elkaar. Daarbij kan men er tevens gevoeglijk vanuit gaan, dat de technologie van transport en communicatie zich verder zal ontwikkelen (daarbij nauwelijks geremd door enige absolute energieschaarste), waardoor de effectieve afstanden in de wereld in het algemeen nog kleiner zullen worden.

Een uiterst belangrijke component van de geconstateerde ontwikkeling, waaraan het rapport slechts weinig woorden wijdt, is de evolutie van de militaire technologie. Deze heeft immers geleid, en doet dat nog steeds, tot een snelle verbetering van communicatiemiddelen, een enorme toeneming in de explosieve kracht van wapenen (denk in het bijzonder, maar niet uitsluitend, aan nucleaire wapens) en tot een zeer aanzienlijke vergroting van de precisie en reikwijdte van wapensystemen (in de vorm van intercontinentale vliegtuigen en raketten en sterk verbeterde doelopsporings- en richtmiddelen). Ook in dit opzicht is de wereld zeer veel kleiner geworden! Tevens is door de loutere aanwezigheid van de moderne militaire middelen de afhankelijkheid tussen de leden van de wereldgemeenschap dramatisch toegenomen, en wel ten aanzien van de basis van hun bestaan zelf, overleven en veiligheid: zodra

iemand een geweer heeft, is een ieder, die zich op geringere afstand bevindt dan de dracht van dat wapen, voor zijn overleven afhankelijk van het (niet-)gebruiken ervan door de bezitter — ongeacht de bedoelingen van deze laatste. Bij intercontinentale raketten betekent dat, dat zo goed als de gehele wereldbevolking (zeker als men de min of meer rechtstreekse gevolgen van kernexplosies meetelt), afhankelijk is geworden van het gedrag van de bezitters ervan.

Economische factoren, produktiemiddelen of hulpbronnen en technologie vormen natuurlijk wel de basis, en de begrenzing, van de militaire investeringen. De economische kracht van een land bepaalt ruwweg wat het in het militaire apparaat kan investeren en ook (omdat de kosten of offers daarvan, zoals al opgemerkt, ook door die kracht worden bepaald!) zal investeren. Daarbij zijn slechts enkele landen (nog, en gelukkig) tot de ontwikkeling van de noodzakelijke geavanceerde technologie in staat. Wel moet men deze beperking niet overschatten: via militaire hulp en handel exporteren de geavanceerde mogelijkheden belangrijke en toch slechts enkele jaren op de ontwikkeling achterliggende militaire middelen, nog afgezien van het feit dat ook andere landen (denk b.v. aan China, Israël, Brazilië en India) tot het ontwikkelen en toepassen van geavanceerde technologie in staat moeten worden geacht.

Een ander effect van de economische verhoudingen, en de veranderingen daarin, op investeringen in militaire middelen ontstaat langs politieke weg. We hebben in het voorafgaande immers gezien, dat verkleining van afstanden tussen landen, vergroting van de onderlinge afhankelijkheid tussen hen en verschuivingen in hun onderlinge krachtsverhoudingen (allemaal zaken die in het onderhavige rapport te lezen vallen) leiden tot een aanzienlijke intensivering van politieke processen en een toenemende kans op escalatie daarvan tot geweld en oorlog. De noodzaak en aanleiding tot politiek gedrag worden groter, terwijl de wereld ook onveiliger en gevaarlijker wordt. Beide factoren voeren onvermijdelijk tot een grotere neiging om te investeren in die middelen waarmee bij uitstek invloed kan worden uitgeoefend, c.q. die in staat stellen zich tegen zulke invloed of pogingen daartoe van anderen te verdedigen; m.a.w., investeringen in militaire middelen zullen toenemen.

Het ligt voor de hand, dat dit alles de toekomstige ontwikkeling van de economie, van welvaart en welzijn ernstig kan verstoren. Investeringen in wapens en strijdkrachten kunnen op zijn minst de economische ontwikkeling een andere richting geven. En oorlogen, ook lokale, kunnen zeer aanzienlijke, moeilijk te herstellen schade aan het produktievermogen van samenlevingen toebrengen. Daarbij hoeft men niet alleen aan zulke rampen als de wereldoorlogen, of aan conflicten tussen de grootmachten te denken. Zuidoost-Azië, in het bijzonder Cambodja, levert ons een voorbeeld van de rampzalige gevolgen, die kleinere en gelokaliseerde conflicten kunnen hebben.

In dit verband is, zoals rechtstreeks uit het voorafgaande betoog volgt, juist de relatieve achteruitgang van de grote machten, in het bijzonder van de VS, die in het rapport wordt geconstateerd, omineus. Want, om eens een populaire en wat misleidende uitdrukking te gebruiken, dergelijke machten *zijn* inderdaad de „politieagenten” van de wereld — hetzij van de wereld als geheel, hetzij van kleinere regio's daarin. Immers, het zijn vooral die staten, die de neiging van politieke processen om te escaleren tot gewelddadige vormen, de breidel aanleggen 4). Worden deze machtsconcentraties aangetast,

3) Dat is dus niet hetzelfde als het *einde* van een proces. Wanneer een proces eindigt wordt natuurlijk ook een bepaalde uitkomst bereikt, maar het omgekeerde is bepaald niet altijd waar!

4) De mogelijkheden en onzekerheden die ontstaan ten gevolge van een achteruitgang van één of meer van zulke dominante machten zullen dan ook de machtsstrijd, in de vorm van interventies, provocaties, en confrontaties of vergissingen ten aanzien van de grenzen van invloedsferen, intensiveren.

dan maakt dat enerzijds de weg vrij voor nieuwe, althans intensievere conflicten, terwijl het anderzijds de concurrentiestrijd tussen rivaliserende of opkomende grote machten over de afbakening van hun invloedssferen verheft — het Midden-Oosten, Angola, Ethiopië en Zuidelijk Afrika, en Afghanistan vormen daarvan de meer recente voorbeelden.

De evidente risico's hiervan worden overigens nog vergroot doordat zich, niet in de laatste plaats juist als gevolg van de economische ontwikkeling, ook binnen de staten zelf, min of meer aanzienlijke machtsverschuivingen voor kunnen en zullen doen. Die ontwikkeling immers betekent de opkomst, qua rijkdom en importantie, van nieuwe groepen en belangen en de achteruitgang van meer traditionele, in het verleden wortelende. Net als in de internationale samenleving (de voorafgaande analyse was trouwens volstrekt algemeen!) voert dat ook *binnen* staten tot spanningen en conflicten en een aanzienlijk verhoogde kans op geweld in de vorm van rebellie, revolutie, burgeroorlog en onderdrukking, en wel des te meer naarmate de economische ontwikkeling zich sneller voltrekt. Iran is hiervan een van de meest recente voorbeelden.

Dergelijke gebeurtenissen binnenslands betekenen tevens, en ten minste tijdelijk (maar tijdelijk kan toch nog vele jaren betekenen), externe verzwakking van de betreffende staat. Daardoor wordt ook het bestaande internationale evenwicht en de bereikte afbakening van invloedssferen verstoord. Internationaal zullen zij tot een verheving van de machtsstrijd tussen de regionale en mondiale grootmachten leiden en gelegenheden tot interventie zowel als mogelijkheden tot misrekeningen scheppen. Dat alles doet zich voor in een wereld, die zeer veel kleiner wordt en waarin interdependenties toenemen; met andere woorden, een wereld waarin de noodzaak tot gemeenschappelijke besluitvorming en probleemoplossing evenredig groter, en het aantal problemen dat de staten zelfstandig aankunnen, tevens kleiner wordt.

Het is niet gemakkelijk, misschien zelfs onmogelijk een bruikbare uitweg uit deze moeilijkheden te bieden. De oorzaken lijken immers in hoofdzaak onbeheersbaar te zijn. Het meest voor de hand ligt wel (het rapport doet dat ook) om vergaande internationale beleidscoördinatie, overleg en organisatie of samenwerking aan te bevelen. Het probleem is evenwel, dat juist deze vormen van samenwerking gestabiliseerde en duidelijke machtsverhoudingen vereisen, zonder welke het voor de staten immers des te moeilijker, zo niet onmogelijk is om te beoordelen, hoever zij kunnen en mogen gaan, wat zij wel of niet hebben bij te dragen dan wel te verwachten om politieke uitkomsten of besluiten (op een *geregelde* basis) te bereiken. Juist de omstandigheden die samenwerking en organisatie zo noodzakelijk maken staan de mogelijkheden ertoe in belangrijke mate in de weg!

Dat betekent, dat men van zulke samenwerking en beleidscoördinatie niet te veel, en zeker geen oplossingen voor belangrijke problemen, mag verwachten. Het betekent *niet*, dat men daarnaar niet met kracht zou moeten streven. Want al kunnen zij nauwelijks tot een werkelijk besturen 5) van de internationale samenleving leiden, zij zijn ten minste uitstekende en noodzakelijke middelen om tot een zo nauwkeurig mogelijk inzicht in de internationale verhoudingen van macht, afhankelijkheid en belangenconfiguraties te geraken. Dat inzicht is van essentieel belang om de kans op geweldadige conflicten zo niet te elimineren, dan toch te minimaliseren en om misrekeningen en fatale vergissingen te voorkomen 6).

Zoals al aangeduid hebben deze overwegingen minder het karakter van kritiek op het rapport, dat aan deze meer politieke factoren betrekkelijk weinig aandacht schenkt (hoewel het besef van het belang ervan wel degelijk aanwezig is), dan van kanttekeningen. Zij onderstrepen de noodzaak tot een aanvulling met analyses en scenario's betreffende de stabiliteit van regio's en staten en hun onderlinge verhoudingen, die op de geschetste economische veranderingen en verschuivingen zijn gebaseerd. Dit is geen geringe opgave en het valt de makers van *Facing the future* nauwelijks euvel te

duiden dat zij daar niet aan zijn begonnen. Zo'n aanvulling is echter mede noodzakelijk voor het voeren van een realistisch en succesvol, en bovendien bepaald niet onmogelijk, beleid.

De „politisering” van de samenleving

Eén van de snelst werkende en relatief „goedkope” besluitvormingsmechanismen, die de samenleving kent, is uiteraard de „markt” 7). Het belangrijkste kenmerk van de z.g. „kapitalistische” produktiewijze is wel, dat de markt daarin zo'n grote rol speelde bij beslissingen over de allocatie van produktiemiddelen. In beginsel kunnen dergelijke beslissingen natuurlijk ook door middel van andere besluitvormingsmechanismen, „politieke” of „bureaucratische” in het bijzonder, tot stand komen. Met name in communistische (zowel als fascistische) stelsels werd en wordt daarmee ook uitvoerig geëxperimenteerd, met overigens nogal twijfelachtige resultaten.

Ook in de hoog ontwikkelde westerse wereld is een langetermijntrend waar te nemen die daaruit bestaat, dat beslissingen over de (her)allocatie van produktiemiddelen en over de consumptie in toenemende mate in het politiek proces en in afnemende mate op de markt worden genomen. Regulering van economische verhoudingen, investeringsverboden en -subsidies, prijsvoorschriften, heffingen en belastingen van allerlei soort, en, niet te vergeten het zeer hoge percentage van het nationale produkt, dat door de overheid wordt beheerst en besteed, zijn daarvan de onmiddellijk zichtbare uitdrukking.

Dat dit alles een in *economisch* opzicht optimale allocatie van produktiemiddelen verstoort, dat het aanpassingen moeilijk en kostbaar maakt, dat het de verdere ontwikkeling van de economische bedrijvigheid in de weg staat is gemakkelijk te zien en in te zien. *Facing the future* merkt deze ontwikkeling dan ook aan als één van de belangrijkste oorzaken van de voortdurende inzinking van de economieën der OESO-landen en de daarmee samenhangende, niet-conjuncturele werkloosheid, en het doet de aanbeveling aan overheden om zich veel meer dan tot dusverre terughoudend op te stellen ten aanzien van interventie in het economisch leven. Immers, het overheidsbeleid en de politieke besluitvorming in het algemeen, worden door *politieke* verhoudingen, zeg maar machtsverhoudingen, bepaald en het is slechts een betrekkelijke toevalligheid wanneer het resultaat daarvan aan criteria van economische zinvolheid voldoet.

Men moet evenwel bedenken, dat de aangeduide ontwikkeling niet een gevolg is van een vrije en bewuste keuze door regeringen en politici, noch van ideologische motieven. Zij wortelt in zeer fundamentele en moeilijke bestuurbare krachten, die kenmerkend zijn voor de moderne samenleving. Elders heb ik deze uitvoerig geanalyseerd 8). Het komt in het kort op het volgende neer.

De al verscheidene malen genoemde effecten van economische ontwikkeling, in het bijzonder van industrialisatie, toegenomen afhankelijkheid, kleiner wordende afstanden, en verschuivingen in de verhoudingen tussen maatschappelijke groepen, met name de opkomst van nieuwe of over

5) Zie over deze algemene problematiek mijn *De bestuurbaarheid van de samenleving: een mythe? Beleid en Maatschappij*, februari 1980, blz. 60-64.

6) Deze overwegingen betekenen dan ook slechts een bescheidener evaluatie van de mogelijke rol van internationale organisaties, *niet* hun overbodigheid. Overigens is het interessant op te merken, dat hun rol bij het verschaffen van inzicht in de werkelijke verhoudingen tussen de partijen veeleer tot de noodzaak van realistisch onderhandelen, dan van idealisme lijkt te voeren.

7) Uiteraard werkt ook de markt niet gratis, noch werkt zij altijd en ten aanzien van alle soorten zaken.

8) Zie in het bijzonder mijn *Het stervensuur van Leviathan? Beschouwingen over de ontwikkeling van staat en internationale samenleving*, Samsom, Alphen a/d Rijn, 1974. Ook Koen Koch, *De onheilspellende paradox van de verzorgingsstaat*, in: J. Bank e.a. (red.), *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Arbeiderspers, Amsterdam, 1979, blz. 72-108.

nieuwe politieke middelen beschikkende groepen en nieuwe belangen, kunnen uiteraard ook binnen de grenzen van de nationale staat worden waargenomen. Op wat langere termijn leidden en leiden zij tot een verheving van het nationale politieke gebeuren, tot een toeneming van de investeringen in mankracht en andere hulpbronnen en tot meer participatie in dat proces. Omgekeerd krijgen politici meer gelegenheid nieuwe groepen of maatschappelijke lagen („burgerij”, arbeiders, vrouwen, kinderen b.v.) te mobiliseren. Hierdoor ontstaat een toenemende neiging om méér aspecten van het maatschappelijk gebeuren in het politieke proces te kanaliseren waarbij de besluitvorming meer gecentraliseerd en op een hoger niveau plaatsvindt en een groter „bereik” krijgt. Besluitvorming die tot dusverre slechts lokaal of gedecentraliseerd plaatsvond, of die aan de initiatieven van de betrokkenen dan wel het „vrije spel van maatschappelijke krachten” werd overgelaten, wordt nu meer en meer de inzet van politieke (en meer centrale) strijd, onderhandeling en regeling. De ontwikkeling van de staat, zijn organen en ambtelijk apparaat, belichaamt deze politisering van de samenleving 9). Een ander verschijnsel, dat nauw hiermee samenhangt, is dat een steeds groeiend deel van de hulpbronnen, mankracht en geld in het bijzonder, door of via die staat beheerst en besteed gaat worden: de staat wordt machtiger.

Deze ontwikkeling wordt bovendien gekenmerkt door een krachtige interne dynamiek: naarmate de ontwikkeling verder is voortschreden nemen de kracht en het tempo ervan toe. Immers, naarmate meer aangelegenheden via het centrale politieke gebeuren, zeg maar: de staat, worden geregeld, of daarin althans de inzet van strijd en onderhandeling gaan vormen, neemt de kans toe, dat ook andere zaken en belangen daarbij geraakt worden en daarbij betrokken raken. In de samenleving hangt nu eenmaal alles met alles samen en, om een voorbeeld te noemen, men kan geen leerplicht instellen zonder niet ook scholen te doen bouwen, onderwijsprogramma's op te stellen, compensaties voor gedeerde inkomsten uit (kinder)arbeid te geven en belastingen te heffen (met alles wat dát weer met zich brengt!) om een en ander te financieren. Dan betekent het nemen van meer en belangrijker besluiten op centraal niveau ook een toeneming van de wederzijdse afhankelijkheid tussen de leden van het systeem. De laatste en de staat en zijn organen worden hierdoor onvermijdelijk belangrijker voor elkaar en de effecten van wat er gebeurt, of wat men doet, zullen zich door het systeem voortplanten. Het zal duidelijk zijn, dat van dit alles een extra, of nieuwe impuls uitgaat tot participatie in, en intensivering van, het centrale politieke gebeuren en de staat.

De staat en zijn organen, de politici en ambtenaren die deze beheersen, blijven bij dit alles overigens niet passief toekijken. Net als ieder ander mag men verwachten, dat zij versterking of ten minste veiligstelling, van hun macht en hun positie in het systeem nastreven. Naarmate de staat zich versterkt, dat wil zeggen, de beschikking over of beheersing van meer hulpbronnen, geld en mankracht (ambtenaren, strijdkrachten, politie) verwerft, worden de mogelijkheden en dus de neiging of verleiding tot verdere versterking ook groter. Concurrerende zelfstandige machtsconcentraties, zoals lokale heersers, zelfstandige provincies of steden (denk ook aan ondernemingen, de vakbeweging) kunnen (en dus: zullen . . .) gemakkelijker worden aangepakt, onderworpen en in de staat worden ingeschakeld. In het algemeen neemt het vermogen tot beïnvloeding van het gedrag van de leden van het systeem, individuele burgers zowel als groepen, aanzienlijk toe. Hoe snel, en hoezeer zich versnellend, deze ontwikkeling zich voltrekt, kan men bij voorbeeld zien wanneer men de vele eeuwen die het de Europese staten heeft gekost om tot een enigszins geregelde belastingheffing en de organisatie van enigszins gedisciplineerde strijdkrachten te geraken (ruwweg: tot aan de tijd van de Franse Revolutie) vergelijkt met de zeer veel kortere tijd die het sindsdien heeft gekost om het huidige niveau van belastingen en militaire mobilisatie te bereiken!

Een belangrijke stimulans voor vergroting van de rol van de overheid wordt verder gevormd door de omstandigheid, dat

er in de samenleving vele individuen of groepen zijn die, terecht of ten onrechte, menen (c.q. daarvan kunnen worden overtuigd), dat zij in het centrale politieke gebeuren en ten aanzien van de staat een gunstiger positie innemen dan in enig ander verband, zoals bij voorbeeld de markt. Dat wil zeggen, dat er groepen of individuen te vinden zijn die (een groter deel van) hun belangen beter kunnen verwezenlijken en behartigen, een groter deel van het maatschappelijk produkt kunnen verwerven, in de politiek dan anderszins. Vanaf de oudste tijden is dat natuurlijk het geval geweest voor diegenen die over geweldmiddelen beschikten, of die de strijdkrachten en politie van de staat (ook nu nog, en onvermijdelijk, de basis voor de staatsmacht) beheersten. Roof, maar ook het opleggen van schatting, en van belastingen zijn daarvan de duidelijkste vormen. In de moderne, democratische staat is de invloed van individuen geïnstitutionaliseerd (en gemakkelijker gemaakt) in stemmingen en verkiezingen. Deze geven immers de zeer velen die niet, of in mindere mate over allerlei hulpmiddelen beschikken een veel betere uitgangspositie in de strijd om het maatschappelijk produkt, rijkdom, welvaart en posities, dan, bij voorbeeld de markt dat doet of lijkt te doen. Juist dezen zullen een sterke neiging hebben de rol van politieke besluitvorming, van de staat en het ingrijpen door de overheid te stimuleren 10). En omgekeerd zullen het ook dezen zijn waarop de mobiliserende activiteiten van politici bij uitstek zijn gericht.

Zelfs deze betrekkelijk schematisch weergegeven overwegingen maken duidelijk, dat de tendens om een steeds toenemend deel van het maatschappelijk gebeuren via het politiek proces te regelen en te beheersen, de rol van staat en overheid te versterken, zeer diepe wortels heeft. Veel minder dan uit ideologie, uit „waarden”, of uit de vrije keuze van burgers of politici, komt zij voort uit de condities van het maatschappelijk gebeuren, waarvan moeilijk valt in te zien hoe die te beheersen zouden zijn. Wij zien dat deze tendens zich overall manifesteert: zowel in het „kapitalistische” Amerika, als in de Europese „verzorgingsstaten”, zowel in democratieën als in communistische of andere totalitaire dictaturen, zowel in de geïndustrialiseerde staten als in de ontwikkelingslanden. Verschillen betreffen veeleer de vorm of het bereikte stadium, dan het wezen van de zaak. Zelfs zou men, nogal somber, kunnen zeggen, dat de communistische ideologie en totalitaire staat hiervan „slechts” de natuurlijkste uitdrukking of het eindstadium zijn. Men kan dan ook moeilijk zeer optimistisch zijn over de kansen van de door het Interfutures-rapport aanbevolen terughoudendheid van overheden bij het interveniëren, in het bijzonder in het economisch gebeuren.

Voor een dergelijke aanbeveling is overigens alle reden. Immers, zoals al aangeduid, dergelijk interveniëren, en politieke besluitvorming in het algemeen, wordt geregeerd door politieke overwegingen en machtsverhoudingen en niet, of slechts zeer veel minder, door overwegingen van economische rationaliteit. De kans, dat zulk beleid ook aan de laatstgenoemde overwegingen en criteria voldoet, dat het inderdaad aan andere dan politieke doelstellingen beantwoordt, en substantiële problemen zoals economische groei en werkloosheid oplost, is dan ook betrekkelijk gering. Het succes van het in heden en verleden gevoerde beleid ter zake, alsmede dat ten aanzien van zulke algemeen erkende (!) vraagstukken als woningnood en inflatie, zelfs in een land als Nederland, geeft ook weinig reden tot optimisme. De feitelijk toegenomen macht van de staat geeft zeker geen garantie voor de effectiviteit van het gevoerde beleid! In feite hebben deze zaken zelfs betrekkelijk weinig met elkaar te maken. Voor zover de huidige stagnatie in de ontwikkeling van de economieën van

9) De staat is geen onafhankelijke, boven de politieke strijd zwevende en deze beheersende instantie, maar maakt daarvan integraal deel uit.
10) Het streven naar inkomensnivellering is hiervan slechts één, zij het zeer duidelijke manifestatie. Ook het streven van zwakke bedrijven naar steun en protectie is er een voorbeeld van.

OESO-landen dan ook is terug te voeren op „institutionele sclerose” is het moeilijk om zeer optimistisch te zijn over de toekomst ten aanzien van dit probleem. Dat dit ook tot grote(re) problemen in de internationale sfeer kan leiden zal na het voorafgaande betoog ook duidelijk zijn.

Een opmerking over waarden en ideologieën

Ten slotte nog iets over de rol van waarden, dan wel ideologieën. In *Facing the future* wordt bij verschillende gelegenheden verondersteld, dat waarden een (mede)bepalende rol zouden spelen ten aanzien van de toekomst van de OESO-samenlevingen. In het bijzonder betreft die rol de maatschappelijke waardering voor economische groei, c.q. de aard of richting daarvan.

In het voorafgaande betoog hebben waarden of ideologieën echter slechts een zeer geringe rol gespeeld. Dat komt zeker niet voort uit een ontkenning van hun betekenis als zodanig. Per slot van rekening kan men zeggen, dat waarden of belangen (en belangen kunnen worden opgevat als de uitdrukking van sommige waarden) het menselijk gedrag inspireren, hetgeen zeker ook impliciet geldt voor het voorafgaande. Ideologieën vormen eveneens de uitdrukking van waarden en spelen in het politieke gebeuren een belangrijke rechtvaardigende, inspirerende en mobiliserende rol. Er kan dus geen sprake van zijn hun betekenis te ontkennen.

Daartegenover mag echter niet uit het oog worden verloren, dat hun vorming en evolutie zèlf weer vormen van gedrag zijn en mitsdien de uitkomst vormen van dezelfde overwegingen en factoren, die aan elk ander gedrag ten grondslag liggen 11). Zeer ruw gezegd komt het erop neer, dat zij zelf in de eerste plaats dienstbaar zijn aan het overleven, dat zij ertoe strekken de macht, welvaart en positie van het individu of de groep te versterken of veilig te stellen in de relaties en strijd met andere individuen of groepen. Onvermijdelijk vertegenwoordigen zij het resultaat van aanpassing aan veranderende omstandigheden in het natuurlijk en/of sociaal milieu. Zo zijn de moderne waarden van individuele gelijkheid en sociale rechtvaardigheid niet los te denken van de in de moderne samenleving bestaande noodzaak en mogelijkheid tot het politiek mobiliseren van grote aantallen mensen, hetgeen zelf zeker niet een produkt van die waarden, van een vergroot moreel besef of van verlichting en humanisme is! Zo kan ook de betrekkelijk wijd verbreide afkeer van het marktmechanisme en het kapitalisme worden verklaard uit die zelfde omstandigheden (in het voorafgaande aangeduid), die het mobiliseren „lonender” maakt van de grote groepen die daarvan slechts indirect profiteren en die althans van de politieke besluitvorming méér verwachten dan van de markt. Ten slotte kan de opkomst van andere economische waarden dan die van materiële groei (zoals die in het onderhavige rapport herhaalde malen wordt genoemd) evenmin worden losgemaakt van het ontstaan van een grote en groter wordende groep mensen die, ten gevolge van het steeds ingewikkelder produktieproces en de toeneming van de politieke en sociale „overhead”, steeds verder zijn komen af te staan van het produktieproces zèlf.

Deze korte opmerkingen mogen volstaan om aan te duiden, dat aan waarden of ideologieën veeleer een afgeleide dan een originele rol moet worden toegekend. Afgezien van de ontwikkeling van de technologie, intellectueel produkt *par excellence* immers, lijkt de wereld dan ook meer te worden geregeerd door betrekkelijk „objectieve” verhoudingen en verschuivingen van macht en positie, dan door intellectuele en ethische overwegingen omtrent het Ware en het Goede.

Johan K. de Vree

11) Zie hierover in het bijzonder mijn *On the origins and growth of law and morals*, *Philosophica*, 23 januari 1979, blz. 126-176.