

Boekensignalement

Wim Dubbink

Duurzaamheid als patstelling: Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en 'civil society'

Eburon, Delft 1999, 288 pp.

Laat ik maar met de deur in huis vallen: ik vind het een mooi boek. Zelden met zo veel plezier een proefschrift gelezen. Eindelijk een boek dat de politiek-bestuurlijke en institutionele kanten van duurzame ontwikkeling – na alle ecologische en milieutechnische verhalen rondom dit begrip – niet alleen als onderwerp heeft, maar ook op een zeer uitdagende wijze behandelt. Tegelijkertijd trek ik mijn prudentie (of oordeelkundigheid, een belangrijk concept in dit boek) meteen in twijfel. Het boek is namelijk zo breed van opzet, dat je als lezer van veel zaken – milieueconomie, bestuurskunde en politieke filosofie – verstand moet hebben om te kunnen oordelen. Iets soortgelijks geldt voor de auteur. Je moet maar geloven dat hij van alle markten (en 'staten' en *civil societies*) thuis is. Wellicht was een interdisciplinair team, met representanten uit verschillende disciplines, voor dit onderzoeksproject een betere optie geweest.

Waar gaat het boek over? Dubbink wil achterhalen in hoeverre de institutionele problematiek rondom duurzaamheid – volgens hem samen te vatten als de onverenigbaarheid van markt en duurzaamheid binnen de huidige liberaal-democratische context – het gevolg is van een verouderde ideologie van maatschappelijke organisatie (lees: het rationalisme). Bovendien poogt hij een ontwerp van een nieuwe ideologie te maken, die enerzijds de liberale democratie als uitgangspunt respecteert, anderzijds haar grenzen opzoekt teneinde markt en duurzaamheid binnen die institutionele orde te verenigen.

In zijn zoektocht naar inzichten en antwoorden gaat Dubbink te rade bij drie disciplines – economie, bestuurskunde en politieke filosofie – en een aantal theorieën – neoklassieke economie, co-management en (radicale) democratie. Deze keuzen zijn als volgt beargumenteerd. Allereerst onderscheidt de auteur in de liberaal-democratische orde drie basis-instituties, te weten openbaar bestuur, markt en civil society. Deze drie verhouden zich op een specifieke wijze tot elkaar, wat betreft taken en verantwoordelijkheden, en impliceren een bepaald sturingsvermogen ten aanzien van collectieve

vraagstukken. Ten tweede heeft Dubbink gezocht naar disciplinaire ingangen om deze basis-instituten te onderzoeken. Voor een analyse van de markt komt hij (weinig verrassend) uit bij de economie, inzake het openbaar bestuur bij de bestuurskunde (alweer weinig verrassend), en inzake de civil society bij de politieke filosofie. Deze laatste keuze is echter opvallend, omdat de sociologie misschien meer voor de hand had gelegen (al zijn 'zijn' politieke filosofen evenzeer als politieke sociologen te kenmerken, denk ik). Ten derde, en als laatste, heeft de auteur binnen de drie disciplines naar specifieke theorievorming gezocht die aansluit bij zijn probleemstelling.

Wat de economie betreft concentreert Dubbink zich op de neoklassieke traditie (al betreft hij in zijn commentaar ook andere stromingen). In het kort: deze traditie streeft naar een perfecte markt, waar het openbaar bestuur de randvoorwaarden voor dient te creëren. Milieuproblemen worden dan ook als 'marktimperfecties' geconceptualiseerd. Omdat milieugoederen niet (juist) zijn geprijsd, houdt de markt geen (niet voldoende) rekening met ze. 'Marktwerking' is dan ook de oplossing. Het openbaar bestuur dient via verandering van eigendomsverhoudingen (privatisering!) en eventueel belastingmaatregelen (ecotax!) er voor te zorgen dat het milieu een prijs krijgt. Vervolgens kan de markt zijn werk doen. Dubbink heeft weinig goede woorden voor deze therapie over. Neoklassieken hebben een zwakke visie op de verhouding openbaar bestuur en markt, veronderstellen bovendien dat beide basis-instituten een hoog (onzichtbaar) oplossings- en sturingsvermogen hebben, en ontberen een analyse van de civil society.

Over de bestuurskundigen – en dan met name over de theoretici van het co-management – is Dubbink positiever. In tegenstelling tot de neoklassieken stellen zij de liberaal-democratische ideologie wel ter discussie, en pogen zij deze te vernieuwen. Immers, de bestuurskundige agenda van de afgelopen decennia bestond uit het bekritisieren van klassieke sturingsconcepten, zoals *command and control*, centrale of hiërarchische sturing, *top-down* benaderingen, enzovoort. Dubbink vat dit samen als het door bestuurskundigen afscheid nemen van het rationalisme. Deze ideologie, die uitgaat van differentiatie tussen de basis-instituten waarbij het openbaar bestuur de voorwaarden schept voor de

vrije markt en bovendien alle collectieve en politiek-bestuurlijke vraagstukken voor zijn rekening neemt, bestempelt Dubbink als de officiële ideologie van onze samenleving. De bestuurskundigen stellen dat deze ideologie tot een onwerkbaar situatie in onze (post)moderne samenleving heeft geleid: het openbaar bestuur is overbelast, zijn gezag en legitimiteit zijn tanende, zijn bevoegdheden kunnen niet optimaal worden ingezet, en aan zijn prudentie wordt getwijfeld. De co-managers proberen deze situatie te doorbreken door de markt (en in mindere mate de civil society) in te zetten in het openbaar bestuur. Via overleg, convenanten, meerjarenafspraken en dergelijke wordt de markt bij beleidsformulering en -implementatie betrokken. Volgens Dubbink behelst dit echter een afscheid van het rationalisme, omdat het principe van differentiatie wordt doorbroken. Bovendien waart in de theorie van co-management het spook van het corporatisme rond, met alle mogelijke nadelen van dien: handjeklap in achterafkamertjes, concentratie van macht, inefficiënte markten en ineffectief bestuur (zie de Nederlandse landbouw van de jaren zeventig en tachtig).

Om met name dit laatste manco te verhelpen, gaat de auteur te rade bij de politieke filosofie, en dan met name bij de theorie van Cohen en Arato over de civil society. Deze auteurs bouwen voort enerzijds op het werk van de Frankfurters, anderzijds op de traditie van de radicale democratie. Waar de eersten pleiten voor een absolute ontkoppeling van de civil society van markt en staat – om aan de kolonialisingsdrift van deze basis-instituten te ontkomen – pleiten radicale democraten juist voor een doordringing van de civil society in markt en staat (absolute dedifferentiatie). Cohen en Arato wijzen beide extreme posities echter af, en gaan op zoek naar een tussenweg, die zij de *self-limiting utopia* dopen. Hun conclusie is dat de normatieve component (waaronder duurzaamheid) van het openbaar bestuur moet worden versterkt via een grotere inbreng van de civil society in de besturing van de maatschappij. De weg daartoe is een (beperkte) democratisering via (modernisering van) kiesrecht, maatschappelijk debat en participatie. Met name over deze therapie is Dubbink weinig enthousiast, want weinig innovatief. Wel adopteert hij het concept *self-limiting utopia*, omdat het een middenpositie inhoudt tussen rationalisme en corporatisme,

tussen differentiatie en dedifferentiatie en tussen representatieve en directe democratie.

In zijn laatste hoofdstuk veegt Dubbink de elementen van de verschillende hoofdstukken bij elkaar, en komt hij tot de conclusie dat (1) het rationalisme tekortschiet om markt en duurzaamheid te verenigen; en (2) dat geen van de disciplines en theorieën met een adequaat alternatief op de propen komen. Vandaar dat hij het zelf probeert. Positief aan deze poging is ten eerste dat Dubbink alle basis-instituten een bepaalde mate van publieke verantwoordelijkheid toedicht, echter binnen het kader van vergaande differentiatie. Daarnaast besteedt hij aandacht aan de relaties tussen alle drie de basis-instituten (iets dat de door hem behandelde theorieën inderdaad nalaten). Minder geslaagd is de uitwerking. Tussen openbaar bestuur en markt pleit Dubbink voor reguliere, niet-corporatistische overlegorganen (ergens tussen rationalisme en co-management in). Van belang daarbij is dat het openbaar bestuur zijn autonomie behoudt, evenals de markt, en zich bedient van duidelijke regels en sancties. Tussen openbaar bestuur en civil society situeert hij vervolgens, naast het parlement, een extra (derde?) kamer van maatschappelijke organisaties, op basis van functionele representatie, die de ideaalgerichte component van het openbaar bestuur moet versterken. Tussen civil society en markt (het stiefkind van sociaal-wetenschappelijk onderzoek), als laatste, pleit Dubbink enerzijds voor dialoog tussen consumenten en producenten en anderzijds voor 'civiele keuringscommissies'. Deze kunnen aangeven welke bedrijven wel en welke niet aan duurzaamheid voldoen, en daardoor zowel consumenten als producenten informeren en beïnvloeden. Dit moet leiden tot 'processturing op de markt op microniveau', iets waar het openbaar bestuur zelf zich van dient te onthouden, aldus Dubbink.

Waarom is deze uitwerking in mijn ogen minder succesvol? Allereerst is Dubbink erg summier in deze. Hij introduceert nieuwe organen zonder ze verder te omschrijven in taken en bevoegdheden, en zonder ze diepgaand te relateren aan bestaande instituten. Bijvoorbeeld: wat is de verhouding tussen de eerste, de tweede en zijn 'derde' kamer? Vervangt de laatste de eerste? En waarom zou niet juist de Tweede Kamer de ideaalgerichte component van het politiek-bestuurlijke handelen

dienen af te dekken, en zijn derde kamer juist de functioneel-strategische (Dubbink stelt het omgekeerde voor)? Ook over vorm en inhoud van de niet-corporatistische structuur tussen markt en staat en de toetsingscommissies tussen markt en civil society is hij zeer summier. Ten tweede plaats hij zijn voorstellen nauwelijks in het maatschappelijk debat rondom institutionele hervormingen van de liberale democratie (zo hebben Nederlandse NGO's eerder voor een derde kamer gepleit; en wat te denken van het referendum?). Ten derde laat Dubbink op meer plaatsen in zijn boek zelf zien dat er grenzen zijn aan de verantwoordelijke markt. Ofschoon bedrijven een 'discretionaire ruimte' hebben om hun handelen volgens meer nobele motieven vorm te geven, zijn zij evenzeer onderhevig aan 'de markttucht', die hen dwingt tot puur strategisch handelen. Ik zie niet in hoe de door hem voorgestelde organen deze markttucht (selectief) kunnen bedwingen, dan wel bedrijven de mogelijkheid kunnen bieden eraan te ontsnappen. Hoezeer processturing op microniveau door het openbaar bestuur ook taboe is in de liberale democratie, vanuit het perspectief van duurzaamheid is het misschien toch nodig. Toetsingscommissies van de civil society lijken me, voor het selectief temmen van de markt, namelijk een te licht instrument. Op dit punt zal de bestaande orde wellicht verder opgerekt dienen te worden dan Dubbink doet. Die discussie gaat hij echter uit de weg, omdat hij elke theoreticus die zich buiten het domein van de liberale democratie beweegt, zoals de eco-socialisten en milieufilosofen doen, bij voorbaat aan de kant zet.

Afsluitend nog paar minpunten. Ten eerste, duurzame ontwikkeling is meer dan ecologische modernisering. Dubbink stelt die twee gelijk, en vergeet daarmee de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. Ten tweede, de structuur van de tekst is niet altijd helder. Soms verdwaal je in zijn betogen. Ten derde, de stijl van de auteur is soms wat pedant (op p. 106 stelt Dubbink bijvoorbeeld dat de grote milieu-econoom Daly een 'door mij ingenomen standpunt deelt'; een omgekeerde formulering lijkt me meer voor de hand te liggen). Ten vierde, het corporatisme is in Nederland meer geweest dan alleen 'een praktijk'; het was ook een ideologie, zeker in katholieke kringen. Nu doet Dubbink alsof het corporatisme slechts een prakti-

sche uitglijder is geweest van de rationalistische ideologie. En ten vierde, het boek doet soms ouderwets aan, alsof we nog in het veilige kleine Nederlandje leven, met zijn mooie instituties. De hele wereld daarbuiten ontbreekt simpelweg. Niets over europeanisering of globalisering. Alsof de markt bij de Duitse grens ophoudt. Dat heeft me nog het meest verbaasd, die nationale focus in het boek. Voor de rest: chapeau!

Bas Arts

Leerstoelgroep Milieu en Beleid, Nijmegen School of Management, KU Nijmegen