



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Interview: Jan Aart Scholte

Schraders, H.; Poos, H.

Citation

Schraders, H. (2022). Interview: Jan Aart Scholte. In H. Poos (Ed.), *Er ontstaat een ander Nederland* (pp. 44-50). Guldenhof BV. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3663466>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3663466>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

HANS SCHRADERS

EN HERMAN POOS

ER

ONTSTAAT

Van welvaart
naar welzijn!

EEN

ANDER

NEDERLAND

Prof. dr. Jan Aart Scholte (1959) onderzoekt de gevolgen van de globalisering. Als hoogleraar Global Transformations and Governance Challenges aan de Universiteit Leiden kijkt hij daarbij ook naar de rol van de samenleving, in het bijzonder het maatschappelijke middenveld.

Scholte constateert dat het vertrouwen in de staat en internationale organisaties niet zo ernstig omlaag is gegaan als vaak wordt vermeend. 'Populisten krijgen doorgaans veel media-aandacht, maar dat zegt niet alles. Zelfs niet in Brazilië en de Filipijnen met rechts-populistische leiders. Publiek opinieonderzoek laat zien dat het algemeen vertrouwen in nationale en internationale instanties hoewel niet sterk ook niet op een dieptepunt zit.'

Scholte constateert dat de burger doorgaans nog ver verwijderd staat van het bestuursstelsel voor globale vraagstukken. 'Grote zaken als klimaatveranderingen, de globale financiële markten en spelregels voor het internet liggen vaak ver van nationale regelingen. Zelfs als het gaat over belangen van de EU, dan nog kan de Nederlandse regering als maar een van 27 lidstaten daar vaak weinig over zeggen.'

Scholte zegt zich meer zorgen te maken over de wijze waarop de wereld wordt bestuurd. In dat opzicht kan hij begrip opbrengen voor de populistten die menen dat 'we' de controle kwijtraken. 'Als het gaat om globale vraagstukken is er vaak te weinig nagedacht over het beleid en de gevolgen. De wereld verandert sneller dan je denkt en kan geloven. Bijvoorbeeld, niemand kon zich in de jaren negentig voorstellen dat er drie decennia later meer dan vijf miljard internetgebruikers zouden zijn. En vijf jaar geleden had niemand een idee over de impact van een COVID-19-pandemie. En zo zal straks de energietransitie ook een enorme versnelling krijgen.'

'Het profiel van de wereldbevolking gaat ook veranderen. In Europa en Oost-Azië neemt het aantal inwoners in de komende decennia aanzienlijk af. Tegelijkertijd neemt de groei van de populatie in Afrika flink toe.'

'Wanneer genoeg mensen iets willen regelen, dan lukt het wel', zo veronderstelt Scholte. 'De uitdaging wordt vooral wie gaat het regelen?'

Tot welke doeleinden? En wanneer? Ik hoop dat we rustig nadenken over hoe we dit anders en beter kunnen aanpakken. Er is nu sprake van grote ongelijkheden en culturele verschillen in onze globale wereld. Ook wordt op verschillende plekken anders gedacht over ecologie en democratie. Hoe breng je dat samen in een globaal bestuur?’

Bovendien stijgt het aandeel van de mensheid dat in stedelijke gebieden woont van 30 procent in 1950 tot 70 procent in 2050. Ondertussen verschuift de leeftijdsopbouw van de wereldbevolking naar oudere generaties, die bovendien onevenredig geconcentreerd zullen zijn in Oost-Azië, Europa en Noord-Amerika, terwijl de jeugd vooral in Afrika zal uitbreiden. De toekomst op middellange termijn brengt dus demografische druk met zich mee voor grootschalige interregionale migratie, zo voorziet Scholte. ‘Gezien de puinhoop van het huidige migratiebeleid, zullen er grote bestuurlijke innovaties nodig zijn om deze situatie grondig aan te pakken.’

‘Veel hangt af van de positie van de Verenigde Staten. Nu is Biden aan de macht, maar hij vertegenwoordigt een ander tijdperk. Met Trump hebben we al gezien hoe het anders kan lopen in de VS. Zullen de Amerikanen Europa belangrijk blijven vinden? Geopolitiek gezien is China veel belangrijker en ook een land als India is in opkomst.’

Een grote verborgen macht ligt in de financiële wereld, aldus professor Scholte. Per dag gaat het om triljoenen in omzet. Dat is vele malen meer dan het bruto-inkomen van de grootste



‘Europa wordt niet meer dan een tussenschakel naar mondiaal bestuur.’

en belangrijkste landen. De handel in deviezen is 24 keer zo hoog als de internationale handel. Controle op grondstoffen is en blijft belangrijk, maar nog veel belangrijker is wie er controle heeft op financiële markten en digitale communicatie.

‘Nu bezit één procent van de wereldbevolking bijna de helft van alle bezittingen, terwijl de armste 50 procent van de mensheid slechts 1,3 procent bezit. Het vereist een enorme politieke verandering om daar wat aan te doen. In oktober 2021 is door de OESO een belastingovereenkomst afgesloten tussen 136 landen, inclusief Ierland en Nederland, waarbij is afgesproken dat minimaal 15 procent belasting wordt geheven op transnationale bedrijven. Dat kan mogelijk een grote stap tot herverdeling worden, hoewel we de uitwerking nog moeten afwachten.’

In zijn oratie voor zijn leerstoel Global Transformations and Governance Challenges aan de Universiteit Leiden is Scholte dieper ingegaan op de dilemma's en keuzes die ons te wachten staan. En dat loopt uiteen van demografische verschuivingen, ecologische veranderingen, nieuwe technologieën, economische herstructurering, geopolitieke herschikkingen en veranderde culturele politiek. Alleen met interdisciplinair onderzoek kan naar oplossingen worden gezocht.

Met betrekking tot technologische wereldwijde transformaties heeft geen enkel eerder moment in de geschiedenis zo'n snelle ontwikkeling gezien van zoveel verreichende nieuwe manieren voor mensen zichzelf en hun omgeving te manipuleren. Innovaties in transporttechnologie maken een grotere en snellere wereldwijde mobiliteit van mensen, virussen en andere stoffen mogelijk. De verschillende technologische wereldwijde transformaties overtreffen ruimschoots de bestuurlijke innovatie die nodig is om nieuwe technische mogelijkheden in voldoende weloverwogen en gecontroleerde richtingen te kanaliseren, zo waarschuwt Scholte.

Ook sociaalpsychologische veranderingen hebben veel invloed op onze collectieve identiteit. Enkele generaties geleden bouwden mensen hun collectieve verbondenheid in de wereld voornamelijk in termen van naties,

zo schetst Scholte. ‘In deze context bedoelden “we” de Nederlanders, de Liberianen, de Vietnamezen, enzovoort. De hedendaagse transnationale politiek omvat echter ook andere vormen van collectieve identificatie, bijvoorbeeld rond handicap, geloof, geslacht, menselijkheid (als soort), beroep, ras en seksuele geaardheid. Bestuur op wereldschaal is onder alle omstandigheden een intimiderend vooruitzicht, maar het wordt nog uitdagender wanneer mensen verdeeld zijn over de aard van de waarheid.’

SAMENSPEL VAN VIJF KERNELEMENTEN

De volgende vraag is dus hoe mondiale transformaties worden bestuurd, inclusief welke mogelijkheden er zouden kunnen zijn om de wereld beter te besturen. ‘Laat ik beginnen met mijn theoretisering van bestuur in een notendop te plaatsen en daarna uit te werken. Voor mij omvat governance van wereldwijde transformaties een samenspel van vijf kernaspecten: regels, actoren, netwerken, praktijken en onderliggende orders.’

Maar regels om een mondiale wereld te besturen verschijnen ook in vele andere gedaanten: resoluties, verklaringen, memoranda van overeenstemming, richtlijnen, normen, benchmarks, certificeringen, ratings, ranglijsten, aanbevelingen en rapporten. Regels om wereldwijde transformaties te regelen reiken dus veel verder dan de wet zoals conventioneel begrepen. Inderdaad, de meeste van deze regels passeren nooit een parlement.

‘Ook “intergouvernementele” organisaties komen voor, zowel op regionale als op wereldschaal. Tot deze actoren behoren bekende organen als de Europese Unie en de Verenigde Naties. Tegenwoordig richten sommige intergouvernementele organisaties zich ook op opkomende machten, bijvoorbeeld via de Shanghai Cooperation Organisation. Het Westen leidt niet langer alles in het multilateralisme.’

‘De volgende vraag is dus om erachter te komen hoe macht werkt in het bestuur van wereldwijde transformaties. Welke omstandigheden geven bepaalde actoren meer middelen en invloed binnen een polycentrisch bestuurscomplex? Deels

ligt het antwoord bij die actoren zelf: bepaalde individuen en organisaties zijn capabeler, energieke, slimmer en meer visionair dan anderen. Maar machtsongelijkheid is ook het gevolg van omstandigheden die verder gaan dan de eigen intenties en inspanningen van de actoren.'

'De theorie richt zich afwisselend op overkoepelende normen, de machtsverdeling tussen staten, kapitalisme, patriarchaat, racisme, intersectionaliteit, neoliberalisme, antropocentrisme, consumentisme, nationalisme, militarisme en meer. Gezien deze grote diversiteit aan theoretische perspectieven is het onwaarschijnlijk dat we ooit een academische consensus zullen zien over het karakter van de macrokrachten die het bestuur van wereldwijde transformaties vormgeven.'

'Mijn belangrijkste boodschap hier is tweeledig: verbeteringen vereisen een grotere effectiviteit en een grotere legitimiteit van het globale bestuur. Om beide te bereiken is ongekende innovatie nodig. Met een grotere effectiviteit bedoel ik dat het bestuur van mondiale transformaties beter moet worden in het bereiken van zijn doelstellingen. Natuurlijk zijn die doelstellingen onderwerp van veel discussie: effectiviteit voor wie en met welk doel? Maar wat de doelen ook mogen zijn, het huidige bestuur van wereldwijde transformaties schiet meestal ver tekort om ze te bereiken. Over het algemeen scoort het oplossen van wereldwijde problemen slecht. Voor de implementatie van beslissingen schiet het beheer van wereldwijde transformaties meestal tekort aan middelen, waaronder mensen, fondsen, apparatuur, gegevens, analyse en visie.'

'Tekorten in inspirerende visie en mobiliserend verhaal wijzen op de andere overkoepelende uitdaging voor het besturen van mondiale transformaties, namelijk legitimiteit. Als het gouverneurs ontbreekt aan legitimatie, is het voor hen erg moeilijk mandaten te verwerven, middelen te verzamelen, participatie aan te trekken, beslissingen te nemen, naleving te verkrijgen en problemen op te lossen.'

'Legitimiteit verwijst hier naar het geloof en de perceptie dat een regerende macht het recht heeft om te regeren. Je zou kunnen zeggen dat legitimiteit een metabron is voor governance. Zonder legitimiteit heeft een bestuursapparaat

moeite om te opereren. Mensen twijfelen dan aan zijn gezag, weigeren deel te nemen, overtreden de regels of werpen het regime helemaal omver. Om te overleven zijn niet-legitieme gouverneurs afhankelijk van geheimhouding, manipulatie en dwang.'

'De huidige niveaus van legitimiteit voor mondiaal bestuur zijn over het algemeen fragiel. Empirische studies tonen aan dat, over de hele wereld, de huidige gemiddelde legitimiteitsovertuigingen voor nationale regeringen en internationale organisaties gemiddeld zijn onder burgers in het algemeen en slechts matig hoog onder elites. De geaggregeerde cijfers verbergen echter veel variatie, en de percepties van legitimiteit zijn opvallend laag in de richting van sommige instellingen (zoals het Internationaal Monetair Fonds), in sommige landen (zoals Rusland) en van sommige sociale groepen (zoals de arbeidersklasse). Bovendien hebben zowel elites als algemene bevolkingsgroepen weinig of geen besef van veel mondiaal bestuur. Hier heerst "a-legitimiteit". Mensen kunnen geen legitimiteit verlenen aan bestuurders van wie ze zich niet bewust zijn. Over het algemeen zijn de huidige niveaus van legitimiteit dus onvoldoende om de noodzakelijke uitbreiding van bestuurscapaciteiten ten opzichte van wereldwijde transformaties te stimuleren.'

'Hoe kunnen we deze legitimiteitsovertuigingen dan aan de orde stellen? Deels zou een hogere goedkeuring kunnen worden gerealiseerd door het vergroten van het bewustzijn van bestaande regelingen ten opzichte van globale vraagstukken. Groot openbaar onderwijs is nodig — via scholen, universiteiten, oude en nieuwe media, het maatschappelijk middenveld en de bestuursinstellingen zelf — zodat de burgers van vandaag meer weten over hoe hun wereldwijde leven wordt bestuurd.'

'Om dergelijke normatieve legitimiteitsproblemen aan te pakken, hebben we misschien wel *bestuurstransformaties* nodig voor wereldwijde transformaties. Om zo'n reconstructie te begeleiden, hebben we filosofische vernieuwing nodig. Het liberaal-internationalistische script van weleer volstaat misschien niet als een legitimerend verhaal in de toekomst. Dit betekent niet dat alle hoekstenen van het liberale internationalisme, zoals mensenrechten, nationale

zelfbeschikking, open economie, rechtsstaat en vreedzame beslechting van geschillen, op grote schaal worden afgewezen. Ik ornarm ook geen populistische, nationalistische, mercantilistische reactie tegen het liberalisme. Integendeel, we hebben creatieve durf nodig bij de ontwikkeling van principes van wereldwijde rechtvaardigheid die zowel het liberalistische kosmopolitisme als het nationalistische communitarisme overstijgen.'

(INTERVIEW, 17 MAART 2022)