



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Small states in world markets. Industrial policy in Europe

Braun, D.; Keman, H.

Citation

Braun, D., & Keman, H. (1987). Boekbespreking van: Small states in world markets. Industrial policy in Europe. *Acta Politica*, 22: 1987(1), 115-120. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3449597>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3449597>

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

beleidsdoelstellingen en de daarvoor in te zetten middelen? 'Het negeren van die samenhang doet denken aan stuurlied die aan land hebben staan kijken hoe de wal het schip keerde om daarna op die wal een stuurhut te bouwen om het roer weer in handen te krijgen' (pag. 226).

Van de overige opstellen verdient het pleidooi van Stam voor de invoering van het correctief wetgevingsreferendum vermelding, als ook het doorwrochte artikel van Langenberg over zelfstandige bestuursorganen. Beide onderwerpen zijn al geruime tijd stokpaardjes binnen het staatsrechtelijke gedachtengoed van D'66. Op geen van beide punten heeft D'66 tot op heden echter enig politiek resultaat weten te boeken.

Ondanks het unanieme advies van de staatscommissie-kiezers – beleidsvorming (zie. -Biesheuvel) om het correctief wetgevingsreferendum in de Grondwet op te nemen – maakt het voorstel geen schijn van kans². Stam weerlegt overtuigend vrijwel alle argumenten tegen het voorstel van de commissie-Biesheuvel. Zijn verzuchting dat politici dikwijls met de mond belijden dat de burger meer invloed moet krijgen, maar dat zij er niet in slagen een en ander in daden om te zetten, kan volledig onderschreven worden.

Langenberg houdt – in navolging van vooral Scheltema en Lubberdink – een genuanceerd betoog ten gunste van functionele decentralisatie³. Daarbij is zijn primaire invalshoek de ontlasting van de centrale overheid. Bepaalde taken kunnen efficiënter en flexibeler vervuld worden door zelfstandige bestuursorganen, die bovendien dicht bij de burger zullen staan dan de centrale overheid. Langenberg bepleit een situatie waarin regering en parlement gezamenlijk de randvoorwaarden, waaronder het financiële kader, vastleggen. De samenstelling en bevoegdheden van het bestuur dienen met andere zaken in een raamwet neergelegd te worden. In dit verband spreekt de auteur van een vorm van gebonden zelfbeheer. Hij maakt niet helemaal duidelijk hoe ver hij hierbij zou willen gaan. Gebonden zelfbeheer alleen voor (een deel van) de bestaande – overigens nadrukkelijk niet volledig zelfstandige – bestuursorganen – zoals recentelijk in kaart gebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – of ook op gebieden en terreinen waar zulke organen met eigen geattribueerde bevoegdheden nog niet bestaan⁴.

Recente ontwikkelingen – zie de discussie over de bemoeienis van staatssecretaris Koning met individuele belastingaanslagen – laten er geen twijfel over bestaan dat politiek Den Haag niets voelt voor de constructie van gebonden zelfbeheer. De Tweede Kamer hecht er aan de betrokken minister voor alle zaken binnen zijn portefeuille volledig verantwoordelijk te kunnen stellen. Dat heeft naast een fictief element ook het onmiskenbare voordeel voor de Kamer, dat zij op ieder moment de betrokken bewindsman ter verantwoording kan roepen. Die bewindsman of -vrouw zal in elk geval de gewenste inlichtingen dienen te geven.

In *Omtrent het parlement* is het staatkundig gedachtengoed van D'66 nog eens opgepoetst. Hoe waardevol veel van de ideeën van D'66 ook mochten zijn, het is niet voor niets dat het bij gedachtengoed is gebleven. Het is gemakkelijker om de tekortkomingen in het bestaande bestel aan te wijzen, dan goede alternatieven aan te dragen. Bij lezing van alle oplossingen voor de staatkundige problemen die geconstateerd worden, krijg je onwillekeurig wel de gedachte dat het bestel gelukkig

niet zo ziek is dat alle dokters van D'66 te zamen de patiënt moeten genezen. Van zoveel tegelijkertijd toegediende medicijnen heeft niemand veel heil te verwachten.

Zoals gezegd beoogt de bundel een aanzet tot nieuwe discussie te geven. Van discussie over staatkundige vernieuwing is na alle discussies in de afgelopen 20 jaar voorlopig echter niets meer te verwachten. Verschillende suggesties ter verbetering van het parlementaire functioneren verdienen alleszins serieuze bespreking in de voortgaande discussie over de plaats en functie van het parlement. We hoeven evenmin bang te zijn dat de discussie over het 'dolgedraaide, overbelaste centrale overheidsbestuur' op korte termijn zal verstommen.

Gerard Visscher

Noten

1. Zie Bijlage 19.336 nr. 2, Handelingen Tweede Kamer.
2. Zie vooral: M. Scheltema: Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen in: *Adviseren aan de overheid*, p. 327-363, 's-Gravenhage 1977; en: H.G. Lubberdink: *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, p. 143 e.v. Kluwer, Deventer 1982.
3. Zie: *Relatie kiezers – beleidsvorming; Referendum en volksinitiatief*, Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers – beleidsvorming, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1985.
4. Zie: *Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid*, WRR, 's-Gravenhage 1983.

Peter Katzenstein, *Small states in world markets. Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press, Ithaca and London 1985.

1. De aanleiding voor Katzensteins boek zijn de problemen die de Verenigde Staten en andere grote landen hebben om doeltreffend te reageren op veranderingen in de internationale vraag- en produktiestructuur. Van beslissende betekenis voor de economische prestatie op de wereldmarkt is volgens hem de toenemende mate van openheid van een economie enerzijds en de groeiende economische interdependentie anderzijds. Kleine landen¹ – zo luidt de hoofdthese van Katzenstein – die altijd al een hoge afhankelijkheid van de import en export van goederen hebben vertoond zijn in staat flexibeler, effectiever en uiteindelijk ook politiek stabiel op externe druk te reageren dan bij voorbeeld de Verenigde Staten, juist omdat hun openheid een bepaalde consensuele politieke structuur (het democratische corporatisme) afdwingt.

Katzenstein hoopt met zijn boek een theorie over de politieke economie van kleine landen te hebben ontwikkeld. Voor hem zijn minder economische processen en beslissingen interessant dan de specifieke manier waarop wereldmarktinvloeden door de bestaande organisatie van het politieke systeem worden verwerkt. In deze zin probeert hij de conceptuele en empirische leemte op te vullen die tot nu toe bestaat ten opzichte van de relatie wereldmarkt en nationale politiek (zie

voor uitzonderingen: Cameron, 1978; Keohane, 1984). In tegenstelling tot andere vergelijkende politicologische studies die hun uitspraken vaak en meer op statistische verbanden baseren, intrigeert zijn verhaal door de historisch-beschrijvende methode en de paarsgewijze vergelijking van landen.

2. Katzensteins boek is de uitwerking van de vraag hoe een politiek systeem functioneert dat tevens economische flexibiliteit en politieke stabiliteit kan bewerkstelligen (p. 29).

Het beleid van kleine landen vertoont drie strategische overeenkomsten: ten eerste wordt er naar een liberalisering van de wereldmarkt gestreefd, om vrije toegang voor de uitvoer van eigen goederen in andere landen te verkrijgen (p. 39-47). De externe kosten van de openheid worden veelvuldig gecompenseerd via de nationale politiek (p. 47-57). Het laatste maakt het mogelijk dat er in kleine landen een flexibel industriebeleid gevoerd kan worden alhoewel de invulling onderling nogal verschilt (p. 57-79). Voorbeelden van compensatie via nationale politiek zijn het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid, de inkomenspolitiek en het sociale-verzekeringstelsel. In kleine landen neemt de overheid actiever deel aan de beïnvloeding van economische processen en aan de maatschappelijke verdelingsstrijd dan in de grote landen om de consensus over en de legitimiteit van de politieke orde te waarborgen. Katzenstein laat er geen twijfel over dat de compensatie vooral een bepaald gevolg is van internationale gebeurtenissen en spanningen en minder een direct gevolg van partij- of machtspolitieke verschillen in landen (p. 94-97).

Terwijl de aanpassingsprocessen materieel via de genoemde drie strategieën tot stand worden gebracht, reproduceren specifieke organisatievormen tussen overheid, kapitaal en arbeid 'the carefully calibrated balance of economic flexibility and political stability' (p. 29).

De basis van deze vormen is het gemeenschappelijke besef van de wederzijdse afhankelijkheid van overheid, vakbonden en ondernemersorganisaties: de belangenorganisaties percipiëren de druk van buiten als principiële bedreiging van de eigen organisatiecapaciteit en zijn om die reden bereid als verantwoordelijke deelnemer in het nationale ontwikkelingsproces op te treden (p. 96). De overheid is eerder dan in grote landen gedwongen de medewerking van de belangenorganisaties te zoeken, om de onzekerheden van besluitvorming die door de externe afhankelijkheid bestaan, te reduceren (p. 33). Het zijn deze beweegredenen die volgens de auteur een politieke 'compromis-cultuur' (p. 35) tot stand brengen en de interne dynamiek van een 'democratisch corporatisme' ontvouwen.

Vanuit drie benaderingen binnen de 'corporatisme-discussie' (Rokkan, 1966; Schmitter, 1979; Panitch, 1979) destilleert Katzenstein de dimensies van zijn ideaaltypisch concept over de samenwerking van overheid en belangengroepen (p. 30-35): ideologieën van klassenharmonie en samenwerking doordringen alle maatschappelijke relaties en het proces van politieke besluitvorming. Het publieke belang gaat voor de particuliere belangen (ideologische dimensie).

Gecentraliseerde en geconcentreerde belangengroepen zorgen ervoor dat het overheidsbeleid hiërarchisch tussen elites wordt geformuleerd. Een 'overload' van de politieke agenda, zoals in 'pluralistisch' georganiseerde landen, kan zo

makkelijk worden voorkomen (institutionele dimensie).

Tevens zijn de centralisatie en concentratie de institutionele basis voor de oplossing van belangenconflicten via een 'continuous political bargaining' (p. 32). De deelname aan de onderhandelingen is wel, zoals Katzenstein poneert, vrijwillig en vanuit de rationaliteit van de actoren uit gezien ophefbaar. Zijn verdere uitwerking van de samenwerking maakt echter duidelijk dat de afhankelijkheid van de wereldmarkt de actoren er toe dwingt permanent aan het formuleren van compromissen deel te nemen. Het democratische corporatisme is het succesvolle 'politieke mechanisme' van kleine landen, om de aanpassing tot stand te brengen (p. 198). Grote landen daarentegen hebben deze organisatie van het politieke systeem historisch zwak ontwikkeld (p. 93 e.v.).

In een van de meest interessante hoofdstukken (hst. 4) onderzoekt Katzenstein vervolgens ook *historisch* de these waarom wereldmarktinvloeden uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van het 'klassencompromis' in kleine landen. In alle kleine landen blijkt de internationale economische crisis van de jaren dertig de oorzaak van de hechtere samenwerking tussen overheid en belangengroepen en van de latere convergentie van het beleid te zijn geweest. Zonder een aantal in deze landen reeds aanwezige structuren zou een dergelijk georganiseerd politiek proces echter niet zijn ontstaan. Daarbij rekent Katzenstein de vroege vervlechting van economische sectoren door exportspecialisatie, een zwakke invloed van rechts in het parlementaire systeem door de zwakke feodalistische traditie van kleine landen, een gematigde ontwikkeling van de sociaal-democratie en een proportioneel kiesrecht dat de coalitievorming in het politieke systeem bevorderde.

Terwijl volgens Katzenstein de historische achtergronden en de afhankelijkheid van de wereldmarkt de convergentie van de politieke structuur en van de industriële aanpassingsstrategie van kleine landen tot stand brachten, bestaan er toch grote verschillen tussen deze landen in de manier waarop ze invloed proberen uit te oefenen op het nationale aanpassingsproces ('form of politics'; p. 10) en in de manier waarop ze compenseren ('style of policies'; p. 10, 104-135).

Ook hier meent Katzenstein systematisch twee groepen van landen te kunnen onderscheiden, die hij binnen zijn conceptualisatie met de termen 'liberaal of sociaal corporatisme' aanduidt. Zijn scheidingscriterium is 'the relative centralization and orientation of business and (...) the power and centralization of labor' (p. 105). Nederland, België en Zwitserland (de 'liberale' landen) kennen sterke, gecentraliseerde en internationaal gerichte ondernemingen, een relatief zwakke arbeidersbeweging en een sterkere marktgerichtheid van de overheid: 'Liberal Corporatism accepts market-driven change ...' (p. 134). In Denemarken, Noorwegen, Oostenrijk (en Zweden als een tussengeval), de 'sociale' landen, is het zwakke kapitaal meer nationaal georiënteerd, bestaan er sterke vakbonden en stuurt de overheid grote delen van de economie (p. 105): 'Social Corporatism seeks to cushion change within the limits that market permits' (p. 134). Aan de hand van het industriebeleid in Oostenrijk en Zwitserland² demonstreert Katzenstein de verschillende politieke keuzes binnen de democratisch-corporatistische landen. In Zwitserland wordt aanpassing bij voorbeeld voornamelijk door de ondernemingen zelf geëffectueerd, terwijl in Oostenrijk de staat actief deelnemer aan de reorganisatie van

de industriële structuur is.

3. Ondanks het presenteren van veelvuldig materiaal ter ondersteuning van zijn hoofdthese, kan de lezer zich moeilijk aan de indruk onttrekken dat de systematische scheiding tussen 'groot' en 'klein' als verklaring voor verschillen in economische flexibiliteit en politieke stabiliteit tussen de westerse industrielanden niet in alle gevallen staande kan worden gehouden. Dat geldt zeker voor de invulling op grond van verschillen in flexibiliteit: de prestaties van industriële aanpassing zijn in West-Duitsland en Japan zeker groter dan in Nederland of België. Ook is verbaazingwekkend dat in de 'historische' onderbouwing van de samenhang wereldmarkt en democratisch corporatisme Zweden en Oostenrijk tot de zwakke feodalistische landen worden gerekend. Bovendien past Zweden moeilijk in de scheiding liberaal en sociaal corporatisme (tussengeval).

Hoewel in studies naar het moderniseringsproces in landen (Czada, 1986), naar de compensatie van externe druk en in corporatistemethodes (b.v. Lehmbruch, 1984) wordt bevestigd dat corporatistische samenwerking voornamelijk in kleine landen is aan te treffen, verschilt ten eerste de indeling in corporatistische of niet-corporatistische landen tegenover Katzensteins classificatie (Oostenrijk, Zweden, Noorwegen vs. Denemarken, België en Nederland; Zwitserland is een uitzondering) en wordt er ten tweede op gewezen dat meer politiek-institutionele factoren dan alleen de corporatistische organisatie van het politieke proces het succes of falen van beleid in kleine landen verklaren.

In het algemeen leidt Katzensteins analyse op het niveau van landen tot te breed geformuleerde uitspraken en statische observaties van de werkelijkheid. Hierdoor kan hij moeilijk de divergentie tussen landen en veranderingen binnen landen door de tijd heen waarnemen. Dit geldt ook en vooral voor zijn concept van het 'democratische corporatisme'. Katzensteins definitie hiervan is dermate *formalistisch* dat hij veranderingen in de werking van het 'politieke mechanisme' als ook in de inhoud van de coördinatie tussen overheid en belangengroepen niet kan observeren:

De nationale manier van oplossing van externe problemen komt in Katzensteins benadering steeds op hetzelfde neer. Hij gaat ervan uit dat de corporatistische kleine landen een stabiliteit bezitten die in elke crisis zal blijven bestaan, omdat nieuwe coalities of machtsverhoudingen door de externe druk op de bestaande compromis-cultuur nooit een duurzame kans op verandering hebben (p. 87, 198 e.v.). Corporatistische landen zijn op die manier 'gesloten systemen', die weliswaar op externe invloeden moeten reageren, die echter hun historisch gegroeide manier waarop oplossingen geformuleerd en geïmplementeerd worden niet zullen opgeven.

Voor Katzenstein maakt het in wezen geen verschil dat er sinds 1973 andere 'conjuncturele' omstandigheden bestaan dan voor de crisis (in plaats van keynesiaanse strategieën b.v. neoklassieke strategieën, het 'nieuwe' probleem van stagflatie etc.), die een destabiliserende invloed op het corporatisme kunnen uitoefenen. Ook de corporatistische samenwerking kan niet zonder *ruil* tussen de participanten staande worden gehouden, tenzij de samenwerking op machteloze instemming zou berusten. Dit zou echter het democratische karakter van het corporatismebegrip van Katzenstein twijfelachtig maken. Juist de ruilmogelijkheden zijn in

de economische crisis beperkt (b.v. in verband met de 'fiscal crisis of the state', een geringere omvang van het nationaal inkomen etc.). Er bestaat dan ook in kleine landen de mogelijkheid dat belangenorganisaties hierbij van politieke besluitvorming worden uitgesloten.

Bovendien lijkt de definitie van de vormen van het corporatisme bij Katzenstein ook bij voorbaat de belangrijkste verschillen in invloed van participanten uit te sluiten. Immers, deelname op zich bij permanente onderhandelingen zegt weinig over de feitelijke medezeggenschap die vakbonden of ondernemers op het regeringsbeleid hebben en daarmee nog minder over mogelijke verschuivingen in machtsverhoudingen en politieke stabiliteit.

Katzensteins definitie van corporatisme is te algemeen en bijna functionalistisch van aard waardoor de cross-nationale verschillen in de omvang, de aard en de inhoud van de participatie van belangengroepen worden vergeten. En het zijn juist deze factoren die plausibel kunnen maken waarom het corporatisme niet per definitie stabiel hoeft te zijn en waarom de economische flexibiliteit ook in kleine landen tijdens de economische crisis kan afnemen (Keman e.a., 1985).

Hoewel Katzensteins bijdrage in deze zin conceptueel nog onvoldoende is uitgewerkt om *huidige* verschillen in politieke processen te verklaren en daarmee een zekere bias qua presentatie en systematisering van materiaal vertoont, boeit zijn boek door de enorme kennis van de auteur over de landen en het rijke materiaal dat aan de lezer wordt gepresenteerd. Al is zijn theorie van de politieke economie van kleine landen voor verbetering vatbaar, het boek is als historisch-beschrijvend overzicht van het functioneren van politieke systemen in kleine landen een onuitputtelijke bron van informatie en een 'must' voor elke vergelijkende politicoloog en politieke econoom.

D. Braun en H. Keman

Noten

1. Kleine landen zijn Zweden, Oostenrijk, Noorwegen, Zwitserland, België, Denemarken en Nederland.
2. Die hij al eerder en uitvoeriger in zijn boek: 'Corporatism and Change; Austria, Switzerland, and the Politics of Industry', Ithaca: Cornell University Press, 1984, heeft geanalyseerd.

Literatuur

- Cameron, D.R., The expansion of the public economy: a comparative analysis, in: *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, p. 1243-1261.
- Czada, R., *Zwischen Arbeitsplatzinteressen und Modernisierungszwang. Bestandsbedingungen und Auswirkungen gewerkschaftlicher Politikeinbindung im internationalen Vergleich*, proefschrift, Konstanz 1986.
- Keman, H., J. Woldendorp en D. Braun, *Het neo-corporatisme als nieuwe politieke strategie. Crisisbeheersing met beleid en (door) overleg*, Amsterdam 1985.
- Keohane, R.O., *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton NJ 1984.

- Lehmbruch, G., Concertation and the structure of corporatist networks, in: J.H. Goldthorpe (red.), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford 1984.
- Panitch, L., The development of corporatism in liberal democracies, in: P.C. Schmitter en G. Lehmbruch (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills/Londen 1979.
- Rokkan, S., Norway: numerical democracy and corporate pluralism, in: R.A. Dahl (red.), *Political oppositions in western democracies*, New Haven 1966.
- Schmidt, M.G., *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt, New York 1982.
- Schmitter, P.C., Still the century of corporatism?, in: P.C. Schmitter en G. Lehmbruch (red.), *Trends toward corporatist intermediation*, Beverly Hills/Londen 1979.

Uit de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek

Krimp en groei

Als reactie op de Conceptbeleidsvoornemens groei en krimp universiteiten en academische ziekenhuizen 1987-1991 heeft het Kringbestuur de onderstaande brief geschreven.

Aan de Minister van Onderwijs en
Wetenschappen Zijne Excellentie
drs. W.J. Deetman

Enschede, 23-10-1986

Het bestuur van de Nederlandse Kring voor Wetenschap der Politiek, de Nederlandse beroepsvereniging voor politicologen, heeft met verontrusting kennis genomen van de Conceptbeleidsvoornemens groei en krimp universiteiten en academische ziekenhuizen 1987-1991 van de Minister van onderwijs en wetenschappen, met name voorzover deze de politicologie betreffen.

Het bestuur is van oordeel dat de Conceptbeleidsvoornemens te eenzijdig op financieel-economische overwegingen zijn gebaseerd en in de argumentatie en afweging onvoldoende gewicht toekennen aan het belang van onderwijs en onderzoek in de politicologie.

Het onderwijs en onderzoek op dit vakgebied zijn van groot belang, niet alleen voor de kwaliteit van het overheidsbeleid, maar ook voor het functioneren van de politieke democratie. Het is immers zowel voor de burgers als voor de bestuurders, politici en ambtenaren van grote betekenis dat zij geleerd hebben systematisch over politieke problemen en hun mogelijke oplossingen na te denken. Daartoe levert de politicologie direct en indirect – ook via toeleverend onderwijs voor andere studierichtingen en via popularisering van resultaten van politicologisch onderzoek – een belangrijke bijdrage.

Het bestuur heeft er begrip voor dat gezien de huidige situatie van de staatsfinanciën de politicologie momenteel voor wat de omvang van het