



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Stilstand is vooruitgang: De dialectiek van het Europese integratieproces
Pijpers, A.E.

Citation

Pijpers, A. E. (1994). Boekbespreking van: Stilstand is vooruitgang: De dialectiek van het Europese integratieproces. *Acta Politica*, 29: 1994(3), 350-352. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450217>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450217>

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

suggereert dat 'planning' het centrale begrip binnen het onderzoek is. In het proefschrift gaat de aandacht vooral uit naar het beleid en de beleidsprocessen. Een nauwkeurige uiteenzetting van de relatie tussen planning en beleid zou dan ook voor de hand hebben gelegen.

De conclusie is dat dit gedegen proefschrift vooral interessant is voor degenen die belangstelling hebben voor de praktijk van het openbaar bestuur en voor degenen die zijn geïnteresseerd in de afvalstoffenproblematiek. Voor bestuurskundigen die meer theoretisch georiënteerd zijn, biedt Siersma's proefschrift minder aanknopingspunten en weinig verrassende uitkomsten. Daarvoor vertoont het in theoretisch opzicht, overigens geheel in stijl met de voorkant van het proefschrift, teveel overeenkomsten met een gatenkaas.

H.F. de Boer

D. Corbey, *Stilstand is Vooruitgang. De Dialectiek van het Europese Integratieproces*. Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1993.

Dorette Corbey heeft een interessant proefschrift geschreven over een belangwekkend en actueel onderwerp: de dynamiek van de Europese integratie. Doel van haar onderzoek is een verklaring te geven voor het feit dat in het integratieproces 'periodes van stilstand en stagnatie worden afgewisseld door periodes waarin optimisme over de mogelijkheden tot Europese samenwerking overheersen (sic!)' (p.3). De auteur zoekt deze verklaring in een variant op het functionalistische gedachtegoed, die zij aanduidt met de – geslaagde – term 'dialectisch functionalisme'. Anders dan de neo-functionalisten beweren, zo stelt Corbey, leidt integratie op een bepaald beleidsterrein niet noodzakelijkerwijs tot een vraag naar integratie op aanverwante gebieden. Integendeel, sectorintegratie 'blijkt juist te worden gevolgd door toenemende staatsinterventie op de aanpalende terreinen' (p.79). Zodra nationale overheden bepaalde bevoegdheden hebben overgedragen, proberen zij, daartoe aangezet door belangengroepen, hun greep op andere nationale terreinen te vergroten. Pas in een later stadium, wanneer deze interventie niet langer als productief wordt beoordeeld, gaat het integratieproces weer een nieuwe fase in.

Deze 'dialectisch-functionalistische' invalshoek werpt licht op facetten van het Europese integratieproces die eerdere onderzoekers wel reeds hadden gesignaleerd, maar die door Corbey nu veel uitvoeriger in kaart zijn gebracht. Haar verdienste is vooral dat zij aannemelijk maakt dat integratie bijna onvermijdelijk met terugslagen gepaard gaat. Crises en stagnatieverschijnselen zijn niet noodzakelijkerwijs voorbodes van desintegratie, maar onderdeel van een schoksgewijze dynamiek. Door deze benadering vormt Corbeys dissertatie een welkome aanvulling op de literatuur over de Europese integratie.

De auteur beweegt zich met veel kennis van zaken op allerlei Europese beleidsterreinen. Zij heeft een scherp oog voor de belangen van de lidstaten, de betrokken Eu-

ropese instellingen, subnationale en transnationale pressiegroepen. Haar schetsen van regionaal beleid, industriepolitiek en sociaal beleid zijn ook los van haar theoretische bedoelingen, bijzonder informatief.

De argumentatie voor haar dialectisch-functionalistische stelling is echter niet altijd even overtuigend. In de eerste plaats is de empirische fundering van het 'schoksgewijze' verloop van het integratieproces weinig solide. Uit haar eigen typering van de onderzoekstijdvakken ('stagnatie' van 1970-1984; 'stagflatie' van 1985-1991) rijst veeleer een beeld op van continue malaise, dan van schoksgewijze voortgang. Dat suggereert zij ook door te stellen dat er sinds de oprichting van de EG, noch in de formele, noch in de feitelijke verdeling van zeggenschap tussen de lidstaten en de Europese instellingen veel verandering is gekomen. Dat geldt naar haar mening zelfs voor de Europese Akte, met de daarin vervatte meerderheidsregels en de toevoeging van nieuwe beleidsterreinen aan de Europese besluitvorming. Deze elementen hebben de nationale autonomie van de lidstaten niet wezenlijk verder aangetast dan reeds door de Verdragen van Parijs en Rome was gestipuleerd. Dat is volgens Corbey hooguit het geval voor de in het Verdrag van Maastricht beoogde Economische en Monetaire Unie, maar die valt buiten haar onderzoeksterrein.

Deze ietwat zwartgallige diagnose is om verscheidene redenen aanvechtbaar. Om te beginnen schenkt Corbey nauwelijks aandacht aan de omvangrijke jurisprudentie rond de directe werking en voorrang van het Europese recht. Deze heeft door de jaren heen toch heel stelselmatig en ten principale de nationale autonomie aangetast. Ook de feitelijke toepassing van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad sinds de invoering van de Europese Akte valt moeilijk anders te interpreteren dan als een inperking van de bewegingsruimte van de lidstaten. Er zijn sinds 1985 ongeveer 500 formele meerderheidsbesluiten in de Raad genomen en tal van beslissingen konden worden bespoedigd door de informele werking van het principe als stok achter de deur. Mede door deze voorspoedige besluitvorming kon de centrale doelstelling uit de Europese Akte (voltooiing van de interne markt per 31 december 1992) nagenoeg op tijd worden gerealiseerd. Van de 282 oorspronkelijk ingediende voorstellen van de Europese Commissie waren er in september 1993 264 aangenomen door de Raad, terwijl een wezenlijk deel reeds door de lidstaten in nationale maatregelen was omgezet. De goedkeuring van het eerste 'Delors-pakket' door de Europese Raad in februari 1988, het Interinstitutionele Akkoord uit 1988 (dat de begrotingsprocedure verbeterde), de opstelling van een Sociaal Handvest in 1989, en de steeds concretere plannen voor een Economische en Monetaire Unie in dezelfde jaren, versterken het beeld van de *relance européenne*, die uiteindelijk, mede door toedoen van een reeks externe politieke factoren, zou uitmonden in het Verdrag van Maastricht. Het doet dus wat geforceerd aan om de jaren 1985-1991 te karakteriseren als een periode van 'stagflatie'.

Een tweede punt van kritiek betreft de wijze waarop Corbey omgaat met het begrip 'negatieve integratie', een standaardterm met een wat ongelukkige connotatie, ter aanduiding van de vrijmaking van het personen-, goederen-, diensten-, en kapitaalverkeer binnen de interne markt, en ter onderscheiding van 'positieve integratie', dat wil zeggen verdergaande Europese beleidsvorming. Corbey gebruikt de term

echter ter onderscheiding van de begrippen 'supranationaal' en 'intergouvernementeel' (bij voorbeeld op p. 243) en wekt daarbij sterk de indruk dat die 'negatieve integratie' een soort minimum-programma is, zonder supranationale elementen. Hierdoor miskent zij het feit dat het wegnemen van de fysieke, technische, en fiscale handelsbarrières bij uitstek een communautair proces is (geweest) met een prominente inbreng van de supranationale instellingen als Commissie en Hof en met aanzienlijke gevolgen voor de verdeling van zeggenschap tussen de lidstaten en de Europese instellingen. Zo ontstaat makkelijk het (semantische) misverstand dat 'negatieve integratie' dichtbij 'stagnatie' of 'stagflatie' ligt en krijgt Corbey, in weerwil van haar eigen dialectische benadering, moeilijk vat op de versnellingen en remmen in het integratieproces. Een en ander hangt vermoedelijk mede samen met het feit dat zij van het voor haar werk nogal fundamentele begrip integratie slechts een heel algemene omschrijving geeft, namelijk: 'Integratie in het algemeen is het proces waarbij delen opgaan in een groter geheel' (p.5).

Ten slotte nog een opmerking over de rol van belangengroepen. Voor haar functionalistische antithese is het noodzakelijk dat Corbey tracht aan te tonen dat na een geslaagde integratiefase, diverse belangengroepen zich tot hun nationale overheid wenden voor bescherming en mede op deze wijze dus een bijdrage leveren tot de terugslag. Het probleem van deze veronderstelling is dat zij erg moeilijk te falsificeren is. Belangengroepen van werkgevers, vrouwen, jongeren, milieubeweging, vredesbeweging etcetera zullen hun pressie of lobby immers in de regel concentreren op de niveau's waar de beslissingen genomen worden. Dat kan het Europese niveau zijn, of het nationale, of een combinatie van beide. Het is vermoedelijk heel moeilijk om hier een ondubbelzinnig patroon in te onderkennen dat stelselmatig de these van Corbey zou kunnen ondersteunen. Eigenlijk rijst de vraag of de rol van binnenlandse groepen inderdaad essentieel is voor een goed begrip van het 'dialectisch functionalisme'. Corbey suggereert zelf reeds dat regeringen/staten nogal 'autonoom' (p.246) zijn in hun neiging om soevereiniteitsoverdracht op Europees niveau te compenseren door pogingen tot capaciteitsvergrotingen in de nationale samenleving. Corbeys veelzijdige en creatieve ontwerp van het dialectisch functionalisme heeft in elk geval de verdienste deze klassieke vragen uit de integratietheorie te hebben gereactiveerd.

A.E.Pijpers

J.N.F.M. à Campo, **Koninklijke Paketvaart Maatschappij: Stoomvaart en staatsvorming in de Indonesische archipel 1888-1914**, Verloren, Hilversum, 1992.

In zijn volumineuze dissertatie (632 pagina's) heeft à Campo op fascinerende wijze de resultaten van jarenlange noeste arbeid vastgelegd. Hij had zich ten doel gesteld de vorming van de koloniale staat te beschrijven vanuit het perspectief van de ontwik-

keling van de pakketvaart (KPM), die hij opvat als een sociaal-technologisch systeem. Dat wil zeggen dat de gevolgen van de factor technologie, zoals de introductie van de stoomvaart binnen het scheepvaartvervoerssysteem, in *wisselwerking staan* tot een bepaalde maatschappelijke context, in casu de koloniale staat met zijn eigen dynamiek. De aard en omvang van die wisselwerking wilde hij beschrijven en analyseren.

Op grond van deze keuze komt à Campo tot een thematische opzet in drie delen: macht (190 pagina's), markt (310 pagina's) en ruimtelijke ontwikkeling (85 pagina's). In een vrij korte Inleiding verantwoordt hij de keuze van zijn opzet en aanpak en in een bondige Slotbeschouwing biedt hij, wat hij zelf te bescheiden formuleert, 'een aanzet tot verklaring', namelijk het belang van technologie voor het goed begrijpen van de rol die de pakketvaart heeft vervuld in het proces van staatsvorming in de Indonesische archipel. Deze omvangrijke studie verdient een uitvoerige bespreking, waarin de nadruk zal liggen op de politiek-economische dimensies.

Na lezing van de ruim 600 bladzijden, gelardeerd met 2500 voetnoten, cq. literatuurverwijzingen, en geschraagd door tientallen tabellen en grafieken, kan een onbevangen lezer niet anders concluderen dan dat de wisselwerking tussen de technologische ontwikkeling van de pakketvaart als vervoerssysteem enerzijds en het voortschrijdende proces van koloniale staatsvorming anderzijds met overvloedig bewijsmateriaal door à Campo is aangetoond. Maar bovenal slaagt de auteur erin de aard van die wisselwerking nauwkeurig in beeld te brengen door op overtuigende wijze het belang van technologie in relatie tot macht, markt en ruimtelijke ordening aan te tonen.

De auteur plaatst zijn eigen benadering binnen de verschillende opvattingen van politiek-historische en economisch-historische theoretici en historisch-geografen, waarbij hij met name voortbouwt op het werk van D.R. Headrick. Deze ziet in zijn *The tools of empire: technology and European imperialism in the nineteenth century* (1981), de beheersing van technologie als de verklarende factor voor het Europese imperialisme. Maar à Campo wil een stap verder. Hij wil de verhouding bedrijf-overheid analyseren binnen een breder maatschappelijk proces. Door nu de techniek, in dit geval de stoomvaart, als bedrijfsvoering en als een maatschappelijke organisatie op te vatten, wordt techniek niet alleen een bepalende factor, maar ook, als bedrijf, een belangrijke actor waarvan hij de 'geest en het gedrag' wil leren kennen. Op die wijze komen naast de politieke motieven van de overheid ook die van de onderneming aan bod. Gebruikmakend van het model van de econoom J.K. Galbraith, zoals ontwikkeld in diens *The new industrial state* (1967), analyseert à Campo de relaties tussen de pakketvaart en de koloniale overheid. Galbraith onderscheidt een klassieke firma van een moderne grootschalige onderneming. De kenmerken van deze laatste zijn: schaalvergroting en een kapitaalsintensieve, complexe organisatievorm. Deze kenmerken worden bepaald door technologische ontwikkeling. Technologische kennis en kunde vormen binnen een moderne onderneming de belangrijkste machtsmiddelen voor besluitvorming. De KPM, als particuliere onderneming in 1888 met volle steun van de overheid opgericht, in eerste instantie om de dominantie van de Britten het hoofd te bieden, vertoont binnen de stoomvaart in de 19de eeuw zo'n overgang van firma naar moderne onderneming.