



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Internationale macht en interne autonomie: een verkenning van de Nederlandse situatie**  
Staden, A.

**Citation**

Staden, A. (1979). Internationale macht en interne autonomie: een verkenning van de Nederlandse situatie. *Acta Politica*, 14: 1979(4), 556-558. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452025>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452025>

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

J. J. C. Voorhoeve, **Internationale macht en interne autonomie: een verkenning van de Nederlandse situatie** (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, voorstudies en achtergronden, 1978), 85 blz.

Deze studie is voortgekomen uit de werkzaamheden van de WRR, waar de schrijver als stafmedewerker aan is verbonden. De wetenschappelijke achtergrond van Voorhoeve is zonder meer gevarieerd te noemen: reeds tijdens zijn studie aan de Wageningse hogeschool legde hij een actieve belangstelling voor de leer der internationale betrekkingen aan de dag. Na de graad van landbouw-ingenieur te hebben behaald trok hij naar de Verenigde Staten om zich verder in dit vak te bekwamen. In een verbluffend snel tempo slaagde hij vervolgens voor het Ph. D.-examen aan de Johns Hopkins University; van zijn dissertatie komt dit jaar bij Martinus Nijhoff een bewerking uit onder de titel *Peace, Profits & Principles: A study of Dutch foreign policy*.

Tot zover enkele antecedenten van de auteur. Direct na zijn verschijning (september vorig jaar) heeft het voorliggend werkstuk in de pers veel aandacht getrokken. Dit was zeer begrijpelijk, omdat de problematiek die erin wordt aangesneden zonder overdrijving belangwekkend mag worden genoemd. Want Voorhoeve houdt zich bezig met de invloed die de Nederlandse samenleving ondervindt van de internationale machtsfactoren, de laatste in ruime zin opgevat. Anders gezegd: hij probeert een antwoord te vinden op de vraag in welke mate die internationale machtsfactoren de interne beleidsvrijheid van de Nederlandse overheid begrenzen. Hier moet de klemtoon worden gelegd op het woord 'intern', aangezien de schrijver zich uitdrukkelijk beperkt tot de externe beïnvloeding van het *binnenlands* beleid. De vrijheid waarmee Nederland zijn buitenlands beleid zou kunnen voeren blijft dus buiten beschouwing.

Hoe gaat Voorhoeve te werk? Zoals voor de hand ligt begint hij met de ontleding van een aantal begrippen die centraal in zijn studie staan: macht, beïnvloeding en afhankelijkheid. Het valt daarbij op dat dit laatste begrip door hem niet wordt gedefinieerd. In dit verband is het ook jammer dat de schrijver voorbij is gegaan aan het jongste werk van Keohane en Nye, *Power and Interdependence*<sup>1</sup> (één van de belangrijkste boeken die de laatste tijd op het gebied van de internationale betrekkingen zijn verschenen), waarin in het eerste hoofdstuk het nuttige onderscheid wordt gemaakt in *gevoeligheid* en *kwetsbaarheid* van een land voor externe invloeden. In de uiteenzetting terzake van Voorhoeve mis ik met name het gezichtspunt dat de kwetsbaarheid van een actor voor beïnvloeding nauw verbonden is met de relatieve beschikbaarheid en kostbaarheid van beleidsalternatieven.

Uitgaande van een verondersteld verband tussen enerzijds de macht en invloed van een land op het wereldtoneel en anderzijds de interne autonomie van dat land, behandelt de schrijver na de begripsontleding de bronnen van invloed waar Nederland uit kan putten. Vastgesteld wordt dat ons land, zeker in relatie tot zijn eigen externe doeleinden, zowel naar het oordeel van zichzelf (Voorhoeve antropomorfiseert Nederland voortdurend), als naar dat van anderen, klein en niet erg machtig is. Dat is op zichzelf geen schokkende mededeling, maar de schrijver voegt daar ogenblikkelijk aan toe dat Nederland op grond van de grootte der machtsbronnen waarover het kan beschikken er internationaal lang niet slecht voorstaat. Gebruik makend van tien verschillende indicatoren kent hij Nederland een plaats toe bij de bovenste 13-18 landen in de wereld. Het zal de lezer met een zekere voorliefde voor

marxistische benaderingen misschien verdriet doen om te horen dat Voorhoeve buitenlandse investeringen als bron van invloed negeert.

Daar de schrijver de tabel die Nederlands rangposities temidden van 135 staten laat zien voor het overgrote deel moet baseren op materiaal dat door anderen is verzameld en bewerkt, wordt hij gedwongen te roeien met de riemen die voorhanden zijn. Deze blijken al de nodige slijtage te hebben ondergaan. Ik bedoel hiermee te zeggen dat de gepresenteerde cijfers (behoudens enkele uitzonderingen) betrekking hebben op het jaar 1965 en dus inmiddels – gelet op de drastische veranderingen die zich inmiddels in het internationaal milieu hebben voltrokken – sterk verouderd zijn. In een 'gewone' wetenschappelijke publikatie kan een en ander al als een bezwaar gelden – dat bezwaar klemt stellig meer waar het hier gaat om een studie die nadrukkelijk is bedoeld als een verkenning van de *huidige* situatie en die is verschenen onder auspiciën van een instituut dat zich vooral in de toekomst interesseert.

Op de beschouwing over de Nederlandse bronnen van invloed volgt een hoofdstuk over de economische invloed en kwetsbaarheid van ons land. Aangestipt wordt dat Nederland de laatste vier jaren aanzienlijk achterop is geraakt op handelsgebied, hetgeen te verklaren valt uit de samenstelling van het Nederlandse exportpakket en de verzwakking van de concurrentiepositie sinds 1970. Terecht betoogt de schrijver dat ons land, met uitzondering ten aanzien van de kleinere, olie-importerende ontwikkelingslanden, zelden enige economische dwang op een ander land zou kunnen uitoefenen en waarschijnlijk zelf ook geen ernstige druk van buiten voor lange tijd zou kunnen weerstaan. Ook toont hij aan dat, vooral ten gevolge van de verschuivingen die zich in de wereld voordoen, de economische afhankelijkheid van Nederland bezig is eerder toe dan af te nemen.

Niettemin komt Voorhoeve aan het einde van het vijfde hoofdstuk ('interne autonomie') tot de enigszins verrassende conclusie dat ons land – in de woorden van hemzelf – vanuit het machtsdenken geredeneerd een tamelijk grote interne beleidsvrijheid geniet. Naar zijn mening mag deze echter niet als vanzelfsprekend en evenmin als blijvend worden beschouwd. De schrijver bereikt zijn conclusie na een nogal subjectieve en daarom aanvechtbare beschrijving en weging van de internationale machtsituatie, die door hem in vier sferen of sub-systemen wordt verdeeld: de Atlantische, de Westeuropese, de Oosteuropese en de mondiale sfeer. Dit doet hij omdat zich binnen deze sferen de veiligheidsproblematiek, de economische en politieke integratie, alsook het zogenoemde internationalistische en ontwikkelingsbeleid van Nederland afspelen. Weliswaar zijn op elk van de vier terreinen allereerste invloeden aanwezig die de ontwikkeling van onze samenleving beperken en sturen, maar van directe dwang door externe machten of manifeste buitenlandse machtsinmenging zou geen sprake zijn.

In een korte slotbeschouwing laat de auteur zich nog verleiden tot uitspraken die een bepaalde politieke gezindheid verraden. Wanneer hij het gaat hebben over toekomstige ontwikkelingen die de interne beleidsvrijheid van Nederland drastisch zouden kunnen beperken, wordt door hem een denkbare wijziging van de internationale machtsbalans ten nadele van de NAVO bijvoorbeeld als 'potentieel de ernstigste mogelijkheid' gekwalificeerd (blz. 66).

Maar ik heb een ander, veel belangrijker probleem met Voorhoeve's studie. De beperking van de binnenlandse beleidsmogelijkheden wordt door de auteur voornamelijk in verband gebracht met doelbewuste, speciaal op Nederland gerichte beïnvloeding door de politiek van de grote mogendheden, multinationale bedrijven en

andere actors in het internationale machtsstelsel. Men kan zich evenwel met recht de vraag stellen of de interne autonomie van ons land niet meer wordt beperkt doordat de Nederlandse samenleving de gevolgen moet ondergaan van allerlei krachten en beslissingen die *niet* specifiek op Nederland zijn gericht. Hierbij valt dan met name te denken aan zaken als verschuivingen in het patroon van de internationale arbeidsverdeling, schommelingen in de omvang van de wereldhandel, veranderingen in de internationale concurrentieverhoudingen en prijsbewegingen op de wereldgrondstoffenmarkten.

Is het niet zo dat waar wel sprake is van doelbewuste op Nederland gerichte beïnvloeding, deze zich in hoofdzaak doet gevoelen op het terrein van de buitenlandse politiek, dat Voorhoeve juist niet wil betreden? In dit verband kan het natuurlijk niet toevallig zijn dat als meest markante voorbeelden van externe politieke pressie worden genoemd de actieve bemoeienis van de Verenigde Staten met het Nederlandse dekolonisatiebeleid en het olie-embargo (niet boycot zoals de schrijver zegt!) van de Arabische landen als straf voor de Nederlandse sympathie jegens Israël. Beide gevallen betreffen immers onderdelen van het *buitenlands* beleid van ons land.

Bij de lezer mag echter niet de gedachte postvatten als zou mijn totaal-oordeel over het werkstuk negatief zijn. Integendeel – ik vind dat Voorhoeve lof verdient, in de eerste plaats voor het feit dat hij de durf heeft gehad om een zo moeilijk onderwerp als het onderhavige aan te vatten en in de tweede plaats omdat hij, op basis van een strak en goed georganiseerd betoog (dat bovendien blijk geeft van inventiviteit), erin is geslaagd duidelijk in het licht te stellen hoe noodzakelijk het is nu en in de toekomst binnenlandse beleidsvoornemens en maatschappelijke ontwikkelingen op hun internationale facetten te onderzoeken. Zeker gezien het gebrekkige instrumentarium waarover de politicologie met betrekking tot de gereleveerde problemen beschikt, mag men aan de bijna onvermijdelijke tekortkomingen die aan de studie kleven niet al te zwaar tillen.

A. van Staden

1 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston-Toronto: Little, Brown and Company, 1977).

Hans J. Michelmann, *Organisational Effectiveness in a Multi-national Bureaucracy*, Saxon House: Westmead, Farnborough, Haunts, England 1978, 259 blz.

Over de 'Eurocratie', de bureaucratie van de Europese Gemeenschappen in Brussel, is in de loop der jaren het een en ander gepubliceerd. Tot nog toe ontbrak een analyse welke op empirisch onderzoek gebaseerd is. Michelmann probeert deze leemte op te vullen met een verslag van een empirisch onderzoek dat hij in het begin van de zeventiger jaren heeft gedaan. Het onderzoek betreft de bureaucratie van de Europese Commissie. Het omvat een aantal interviews met hoge ambtenaren en anderen, die met de Europese Commissie te maken hebben, alsmede statistische gegevens, waarover de auteur dankzij zijn werk bij een studiegroep van de Commissie kon beschikken.

Michelmann tracht de effectiviteit van een vijftal directoraten-generaal in Brussel te bepalen en samenhangen tussen verschillen in effectiviteit en een reeks onafhankelijke variabelen vast te stellen. De vijf directoraten-generaal (te vergelijken met departementen op nationaal niveau) zijn DG IV (concurrentie), DG VI (land-

bouw), DG II (economisch-financiële aangelegenheden), DG V (sociale zaken) en DG VII (transport). Bij voorbaat staat voor Michelmann zo ongeveer vast dat de eerste twee DG's effectief en de laatste drie ineffectief opereren (blz. 5). Het is een eerste teken dat het methodologisch gehalte van de studie kritisch bekeken zal moeten worden.

In zijn theoretische en operationele analyse volgt Michelmann nauwgezet J. L. Price's verhandeling *Organizational Effectiveness* (Irwin: Homewood Ill. 1968). Organisationele effectiviteit wordt gedefinieerd als de mate van doelbereiking in een organisatie. Voor de operationalisatie kiest Michelmann mijns inziens merkwaardige indicatoren als de beoordeling door de leden van de DG's zelf van de prestaties van hun DG, de beoordeling door betrokken buitenstaanders en een produktiviteitsindex, waarin onder meer 'number of pages of offset material . . . , number of pieces of mail sent, and the number of meetings' verdisconteerd worden (blz. 44). Voorwaar een karikatuur van een geldige operationalisering. De recensent werkt in een organisatie die zo een uitzonderlijk hoge produktiviteitscore zou behalen, maar bij nader inzien zorgen genoeg heeft over de produktiviteit met betrekking tot haar kernfuncties.

De onafhankelijke variabelen zijn rechtstreeks ontleend aan Price. De variabelen hebben betrekking op de interne en externe werking van de DG's. Tot de interne variabelen behoren onder andere de mate van interne communicatie, de mate van centralisatie en de kwaliteit van de leiding. Externe variabelen zijn onder andere de mate van autonomie, de ideologische fundering van standpunten, en de steun, welke in de politieke omgeving gemobiliseerd wordt. De operationalisering laat wederom ernstig te wensen over. Werkelijk desastreus voor het onderzoek is evenwel de wijze waarop vervolgens tot meting wordt overgegaan. Michelmann pretendeert de proposities, waarin een samenhang tussen een onafhankelijke variabele en effectiviteit gesteld wordt, te toetsen. Dat kan nauwelijks slagen met een gevarieerd gebruik van nu eens meningen van geïnterviewde ambtenaren, dan weer documenten of het oordeel van de auteur zelf. Michelmann had zijn proposities als exploratieve hypothesen moeten introduceren. Dan waren zijn onderzoeksmethoden wellicht aanvaardbaar geweest.

Het onderzoek levert allereerst het al aangekondigde resultaat op: DG VI (landbouw) en DG IV (concurrentie) zijn effectief te noemen, de drie andere DG's zijn ineffectief. Sommige proposities betreffende samenhangen met effectiviteit worden over de gehele linie bevestigd. Andere blijken minder of nauwelijks op te gaan. Vooral de mate van autonomie en de kwaliteit van de leiding zijn van gewicht. DG VI, dat het meest effectieve van de vijf onderzochte DG's heet te zijn, heeft een sterke positie ten opzichte van zijn omgeving. De leiding van DG VI is, een enkele uitzondering daargelaten, steeds in handen geweest van politici van een grote reputatie, die mede hierdoor hun DG wisten te enthousiasmeren. Mansholt en Lardinois werden en worden nog steeds geprezen. Michelmann merkt ten aanzien van dergelijke samenhangen pas achteraf op wat de lezer meteen al als vraagpunt zal noteren: oorzaak en gevolg zijn moeilijk te traceren (blz. 231). Werpt de reputatie van (in-)effectiviteit niet haar schaduwen vooruit bij de recrutering van politici en ambtenaren en bij welke activiteiten dan ook?

Michelmann's object van onderzoek is buitengewoon belangwekkend. De Europese Commissie is, zoals de auteur in zijn inleiding opmerkt, een belangrijke factor in het Europese politieke proces. De bureaucratie van de Commissie heeft in dat kader zeker ook betekenis. Deze organisatie biedt bovendien vergelijkingsmateriaal