

Het hoe en waarom van globalisering

Barbara Hogenboom bespreekt: Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho (red.) *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum, 1997.

Globalisering is verworven tot een *buzzword* dat zijn betekenis dreigt te verliezen. Zowel voorals tegenstanders gebruiken deze term zonder duidelijk aan te geven wat die (voor hen) inhoudt. Zo is globalisering het retorische argument geworden voor zowel neo-liberale herstructurering, internationale regulering, als protectionistische maatregelen. Het idee van globalisering wordt geregeld weersproken door mensen die wijzen op de historische continuïteit van toenemende internationale stromen van goederen, diensten, kapitaal en arbeid, en op eerdere

fasen van snelle economische liberalisering. Bovendien vindt economische integratie op het ogenblik sterker op regionale dan op mondiale schaal plaats, waardoor globalisering een misplaatste term zou zijn.

Maar internationalisering - een wat neutralere term voor processen die op wereldschaal plaatsvinden - is wel degelijk een reële en deels nieuwe tendens. Internationale handel is sinds de Tweede Wereldoorlog op ongeëvenaarde wijze geëxpandeerd, en de export sector heeft een sterk groeiend aandeel in het binnenlands bruto product (BBP) van de meeste landen. De internationalisering van de dienstensector is minder spectaculair, maar desalniettemin gaande. Ook buitenlandse directe investeringen zijn sinds halverwege de jaren tachtig stijgende. Deze elementen van internationalisering hebben in Europa vooral een regionaal karakter gehad, waar de Nederlandse meer mondiale

oriëntatie een uitzondering op vormde. Wat betreft financieel kapitaal en technologie is internationalisering bovenal van mondiale aard. Technologische vooruitgang en de verspreiding van nieuwe technologieën vinden wereldwijd plaats (ook al blijven nog veel samenlevingen buitengesloten), en liggen aan de basis van alle andere vormen van internationalisering. Dat is sterk het geval voor de internationale kapitaalmarkt, die sinds het midden van de jaren zeventig een enorme vlucht heeft genomen, en sinds 1992 zelfs explosief is gegroeid (meer dan verdubbeld in vier jaar tijd). Hier kan men dan ook echt spreken van globalisering, in de zin dat territoriale grenzen hun betekenis steeds meer verliezen en er een mondiale markt voor financieel kapitaal ontstaat.

Voor een land als Nederland is internationalisering van meer belang dan voor grote geïndustrialiseerde landen. In het algemeen zijn kleine staten afhanke-

B O E K E N

lijker van buitenlandse handel, en hebben zij een vrij open economie. Door deze openheid en relatieve kwetsbaarheid zijn hun mogelijkheden om zich, door middel van overheidsinterventies en protectionistische maatregelen, tegen internationale markt-bewegingen te beschermen beperkt. Behalve dat kleine landen zich sneller genoodzaakt zien om mee te gaan in de internationale liberaliseringsgolf, nemen als gevolg van internationalisering hun mogelijkheden om die liberalisering te combineren met vormen van binnenlandse compensatie verder af.

De bundel *Aanpassing onder druk?* draait om de vraag hoe het beleid van de Nederlandse overheid wordt beïnvloed door economische internationalisering. De samenstellers, Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho, beschrijven een aantal algemene tendensen die door economische internationalisering worden voortgebracht: economisering van het buitenlands beleid, minder nationale beleidsautonomie, een toenemend belang van internationale beleidscoördinatie, alsmede meer internationale beleidsconcurrentie en een internationalisering van binnenlandse politiek (hier zou ik de economisering van het binnenlands beleid aan toe willen voegen). Er blijft nog aanzienlijke beleidsruimte over (van een internationaal en economisch dictaat is geen sprake), maar de marges worden duidelijk smaller. Koen Koch wijst er in zijn bijdrage op dat economische internationalisering en de bloeitijd van de neo-liberale ideologie dan wel mogen samenvallen,

maar dat in de praktijk uitgebreide staatsinterventie onmisbaar is gebleken voor marktwerking en economische groei. Gezien de noodzaak om met internationalisering om te gaan, is het belang van het gebruik van de resterende beleidsopties enkel toegenomen, wat in Nederland heeft geleid tot een grotere interne beleidsautonomie op het punt van herstructurering. Hier kom ik nog op terug.

In het eerste hoofdstuk geven Hout en Sie Dhian Ho aan dat het hen bij economische internationalisering niet alleen te doen is om de objectief waarneembare druk, maar ook om de perceptie ervan, en om het gebruik ervan voor het legitimeren van beleidsveranderingen. De sleutelrol in de weerslag van economische internationalisering op het Nederlandse beleid wordt door hen toegedicht aan nationale instituties en beleidsmakers. Nationale instituties filteren externe druk en conditioneren beleidsreacties op deze druk, terwijl zij tegelijkertijd ook zelf beïnvloed worden door internationalisering. Kees van Kersbergen, Bertjan Verbeek en Anton Hemerijck spreken van nationale instituties als stootkussens voor internationalisering, en gaan ook in op de rol van de Europese Unie als regionaal stootkussen. De laatste vangt niet alleen bepaalde effecten van economische internationalisering op, maar oefent ook weer druk op Nederlandse instituties uit. Begrip van de manier waarop beleidsmakers - opgevat als de regering en de overheidsbureaucratie - binnenlandse en interna-

tionale druk interpreteren en met elkaar verzoenen vormt de basis van een verklaring van beleidsreacties, aldus de twee hoofdauteurs van de bundel. Ik vraag mij af waarom er in de bundel vanuit wordt gegaan dat deze politieke rol bijna exclusief door beleidsmakers wordt vervuld, maar daarover verderop meer.

Beleidsimplicaties

Ook al kent de bundel een relatief grote samenhang, en heeft de redactie duidelijk haar best gedaan de auteurs qua benadering een zelfde richting op te krijgen, toch is er sprake van een grote verscheidenheid die hier maar beperkt is weer te geven. Het hoofdstuk van Frank van Beuningen over de Herijking van het Nederlandse buitenlands beleid laat zien dat behalve economisch, een klein land als Nederland ook politiek kwetsbaar is. In internationale politieke fora is de Nederlandse invloed de laatste jaren dalende, waardoor de rol die Nederland zich aanmeet in de wereldpolitiek, alsmede de marges voor nationale accenten in het buitenlands beleid, kleiner worden, aldus Van Beuningen. Tegelijkertijd worden internationale activiteiten steeds belangrijker voor alle ministeries, en andere overheidsinstellingen. De Herijking resulteerde in meer coördinatie en integratie van het beleid, maar leverde weinig wezenlijke inhoudelijke en financiële hervormingen op.

De bijdrage van Ron Berndsen gaat in op de kwestie dat, als gevolg van de liberalisering en deregulering van het

B O E K E N

kapitaalverkeer, voor het monetaire beleid de keus onontkoombaar is geworden: of meer interne beleidsautonomie, of meer wisselkoersstabiliteit. Het huidige kapitaalverkeer wordt minder dan voorheen bepaald door reële economische factoren, en de financiële markten hebben een onstabiel karakter gekregen (er wordt meer gespeculeerd, en psychologische factoren als marktsentiment en vertrouwen spelen een grotere rol). Onder deze omstandigheden is er meer nadruk komen te liggen op wisselkoersstabiliteit, ondersteund door evenwichtige loonvorming en overheidsfinanciën. Deelname aan de Europese Economische en Monetaire Unie lijkt tot een verlies van nationale monetaire beleidsautonomie te leiden, maar door de koppeling van de gulden aan de Duitse Mark is die autonomie feitelijk al klein, terwijl Nederland in de Europese Centrale Bank tenminste een stem zal krijgen.

Economische internationalisering brengt ook aanzienlijke veranderingen teweeg in het Nederlandse belastingsysteem. Enerzijds wordt het ontwijken en ontduiken van belastingen gemakkelijker, wat in de toekomst alleen maar erger zal worden (denk aan transacties via computernetwerken). Verder groeit met de toegenomen internationale economische concurrentie de druk op belastingtarieven, met name die op inkomsten, vermogen en winst. Op dat punt is er niet alleen sprake van politieke en economische druk, maar ook van een legitimatie van een beperking van de herverdelende

werking van het Nederlandse belastingstelsel, en lastenverlichting van ondernemers en de bezittende klasse, aldus Flip de Kam. Alleen met behulp van goede internationale beleidscoördinatie is het in de toekomst mogelijk om bezitters van zogenaamde mobiele grondslagen te laten bijdragen aan publieke voorzieningen.

Mondialisering en sociale zekerheid
De herstructurering van de sociale zekerheid is ook sterk bepaald door de nadruk op de internationale concurrentiepositie van Nederland. Gezien de hoge kosten in de jaren tachtig, en de internationale oriëntatie van Nederland, waren de veranderingen ingrijpend. De herstructurering beperkte de hoogte en duur van uitkeringen, alsmede het aantal rechthebbenden en afhankelijken. Bovendien namen werkgevers- en werknemersorganisaties via CAO's een deel van de overheidsrol t.a.v. sociale zekerheid over. Jet Bussemaker merkt op dat deze aanpassingen ten koste zijn gegaan van sociale rechtvaardigheid, en dat de neo-liberale component (aanpassing aan de wereldmarkt) van het poldermodel van groter gewicht is dan de sociaal-democratische component. Door de verstrengeling met economisch en monetair beleid is dit beleids-terrein onder toenemende invloed van de Europese Unie komen te staan (in Nederland van veel betekenis voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen), maar een Europese harmonisering lijkt op korte termijn op onvoldoende politieke steun te kunnen rekenen.

Het industriebeleid van Nederland is de laatste jaren niet alleen geïnspireerd door de toegenomen concurrentie, er bleek ook sprake van een geleidelijke de-industrialisering en de-technologisering van de economie. Hout beschrijft hoe in de jaren tachtig de politieke consensus groeide voor een generiek (in plaats van specifiek) Nederlands industriebeleid, gericht op een algemene matiging van lonen en kosten, het ontwikkelen van investeringsmogelijkheden, en steun voor innovatie en technologie. Het verlaten van het ad hoc beleid betekende overigens niet dat er geen steun meer was voor individuele bedrijven. Fokker, DAF, Philips, c.s. ontvingen substantiële overheidssteun bedoeld als overbruggingsregeling om de noodzakelijk geachte aansluiting met buitenlandse bedrijven mogelijk te maken. Daarnaast analyseert Sie Dhian Ho hoe er meer subsidies voor de Nederlandse exportindustrie kwamen in de vorm van exportkredietsteun, met name gericht op expansie van uitvoer naar de opkomende markten. In het specifieke geval van de wapenindustrie, behandeld door Ko Colijn, kreeg overheidssteun vooral de vorm van een procentueel sterk verhoogd aandeel van nationaal fabriekaat bij aanschaf van defensiematerieel sinds 1992.

Het boek besteedt ook aandacht aan andere economische sectoren: energie en landbouw, die elk op hun eigen manier in het verleden een speciale positie hebben ingenomen, welke recentelijk aan betekenis heeft ingeboet. Terwijl de productie

B O E K E N

en levering van gas en elektriciteit voorheen vooral een overheidsaangelegenheid was, wil het Paarse kabinet meer liberalisering en marktwerking binnen Europa. Het motief voor dit beleid is dat lage energiekosten een lokaal concurrentievoordeel vormen, wat juist voor de relatief energie-intensieve Nederlandse industrie van veel betekenis is. Aad Correljé merkt op dat het politieke debat over deze vergaande koerswijziging van het energiebeleid nauwelijks verder gaat dan de milieu-effecten (met name energiebesparing komt meer onder druk te staan). De herstructurering van de Nederlandse landbouw sector is al veel langer sterk gekoppeld aan Europees beleid. Met het oog op de veranderingen in dit beleid en verschuivingen op de internationale markt, is er de laatste jaren meer aandacht voor het moderniseren van de winstgevendende taken van de sector. In haar bijdrage gaat Marjoleine Hennis ook in op de veranderende politieke verhoudingen, zoals de differentiatie en verzwakking van de agrarische belangenbehartiging.

Voor het Nederlandse milieubeleid heeft internationalisering volgens Leo van der Mey twee gezichten. Aan de ene kant heeft Nederland altijd hard getrokken aan politieke internationalisering op het gebied van milieubescherming. Waar dit op mondiaal niveau, gericht op de VN, weinig effect sorteerde, kwamen op Europees niveau, in de EU, veel milieuriichtlijnen tot stand. Aan de andere kant vormt economische internationalisering zowel de aanleiding als de legitimatie

voor het centraal stellen van economische groei, die behaalde milieubescherming teniet doet en een serieuze inzet om formele beleidsdoelen te halen in de weg kan staan.

De politieke schakel

De bundel *Aanpassing onder druk?* slaagt erin een deel van de vaagheid rondom internationalisering weg te nemen, en de verbanden met recente Nederlandse beleidsveranderingen duidelijk te maken. Wat ik bij veel van de bijdragen in de bundel echter miste, en wat waarschijnlijk te wijten is aan de taak die Hout en Sie Dhian Ho zichzelf en de anderen gesteld hebben, is een analyse van het Waarom van de beleidsreacties. Het antwoord op de Hoe-vraag bevat interessante inzichten, en de empirische aanpak heeft een leesbaar boek van beperkte omvang opgeleverd. Maar de analyses van Bussemaker over sociale zekerheid, en van Hennis over landbouwbeleid, die behalve op beleid ook wat dieper ingaan op de verschuivende politieke verhoudingen, benadrukken het wel erg beperkte kader van veel van de andere stukken. Er wordt wel af en toe gerefereerd aan internationalisering als legitimatie voor beleidsverandering, maar hoe dat in zijn werking, en waarom dat zo weinig serieuze tegenkracht ontmoette blijft duister.

De lezer wordt ook in eerste instantie op het verkeerde been gezet, als in het inleidende hoofdstuk wordt gerept over de politieke consequenties van economische internationalisering. Want het boek draait om beleid

en beleidsmakers, en behandelt weinig meer dan de processen die zich binnen de regering (en enkele adviesorganen) afspelen. Maar dat in verschillende bijdragen bijna uitsluitend de Nederlandse beleidsmakers als de politieke schakel tussen economische internationalisering en het Nederlands beleid worden gepresenteerd blijft curieus. Spelen politici en politieke partijen buiten de regering geen enkele rol? En hoe zit het met de lobbies en intermediaire functies van organisaties die de belangen behartigen van maatschappelijke groepen en het bedrijfsleven? De invloed van dergelijke politieke schakels, en de verandering die internationalisering daarin teweeg heeft gebracht, komt niet uit de verf.

Een ander manco van het boek vind ik het impliciete uitgangspunt dat beleidsmakers vrij neutraal en objectief opereren. "[D]e sleutel tot de verklaring van beleidsreacties ligt in het begrip van de wijze waarop binnenlandse en internationale druk worden geïnterpreteerd en met elkaar verzoend door beleidsmakers, binnen de institutionele structuur waar zij deel van uitmaken", aldus Sie Dhian Ho en Hout (p.19). Zij maken wel melding van de invloed van eigen belangen en opvattingen van beleidsmakers, maar gaan niet in op de kwestie waar deze opvattingen en (de invulling van) het eigenbelang hun oorsprong hebben. Het is voor mij evident dat zowel economische als politieke internationalisering van enorme invloed zijn geweest op de *mindset* van beleidsmakers zelf. In kri-

B O E K E N

tische theorieën wordt wel gesproken over het ontstaan van een transnationale klasse, waar niet alleen managers van multinationals en top-functionarissen van instellingen als het IMF en de Wereldbank deel van zouden uitmaken, maar eveneens regeringsleiders, ministers, en hoge nationale ambtenaren. Mijns inziens is van een dergelijke eenheid geen sprake, en spelen nationale verschillen en belangen nog een grote rol, maar ik geloof wel dat er op dit hoge niveau sprake is van een informele politieke internationalisering. Dit kan gedeeltelijk verklaren waarom de ideologische en praktische benadering van top-beleidsmakers op bepaalde punten sterk afwijkt van die van andere politieke actoren.

Dit sluit aan op mijn kritiek dat de kwestie van internationali-

sering, beleidsautonomie en democratie complexer is dan in de meeste bijdragen aan de bundel naar voren komt. De hoofdtoon van de bundel is dat de nationale beleidsautonomie is ingedamd door economische internationalisering, maar dat er nog aanzienlijke speelruimte overblijft. In het laatste hoofdstuk geven Hout en Sie Dhian Ho aan dat internationalisering tot een uitholling van het nationale democratisch bestel kan leiden, doordat nationale regels makkelijker te omzeilen zijn, en doordat niet of minder representatieve boven-nationale instellingen meer invloed krijgen. Dat internationalisering de binnenlandse autonomie van beleidsmakers heeft helpen vergroten komt niet meer aan de orde. Als dit binnenlandse aspect van uitholling van het democratisch bestel wordt

verbonden met de "mentale" internationalisering van beleidsmakers ontstaat een zorgwekkend beeld. De hoofdauteurs van het boek stellen dat "[d]aar waar regeringsfunctionarissen zelf geloven in de juistheid van hun overtuiging dat marktwerking, ook voor activiteiten in de publieke sector, het beste recept is, lijkt het nogal dubieus in dit geval van een aantasting van de democratie te spreken" (p. 217). Mij lijkt het daarentegen dubieus om in een belangwekkende analyse als die van de relatie tussen internationalisering en nationale beleidsvorming, de rol en positie van beleidsmakers niet te problematiseren, en daarmee een fundamentele politieke dimensie onbehandeld te laten.

BARBARA HOGENBOOM
wetenschappelijk medewerker WBS

