

Tussen determinisme en voluntarisme

Op zoek naar een Europees antwoord
op economische globalisering¹ Ewald Engelen

Hoewel een mythe, is 'globalisering' een effectieve gebleken. Met behulp van deze ideologische 'constructie' hebben mondiale politieke en economische elites vergaande concessies weten af te dwingen van vakbonden, sociaal-democratische partijen en andere 'linkse' organisaties. De gedachte dat economische competitie eenduidige beperkingen oplegt aan de bestuurscapaciteiten van nationale overheden, met name op het vlak van macro-economische regulering, is uitgegroeid tot een van de grootste politieke dogma's van vandaag. Nationale overheden rest niets anders dan zich te voegen naar de laagste gemene deler waarin de internationale beleidsconcurrentie uitmondt, ongeacht of het nu gaat om belastingheffing, arbeidsrecht, het sociale voorzieningenniveau of milieuwetgeving.

Deze deterministische logica is niet onaangevochten. Critici van de globaliseringstheorie zijn er in twee soorten. De eerste soort ontmaskert globalisering als mythe door haar deterministische vertelling te confronteren met een veelheid aan empirische data die zich daar niet naar voegen. De conclusie luidt dan dat globalisering slechts politieke retoriek is, geen realiteit. De tweede soort is voorzichtiger. Ook critici van dit type verwerpen de globaliseringstheorie in haar 'sterke' vorm, maar onderkennen tegelijkertijd dat er zich sinds het midden van de jaren zeventig op politiek-economisch vlak ingrijpende wijzigingen hebben voorgedaan. Dat wil echter niet zeggen dat er geen economische politiek meer mogelijk is, noch dat de staat heeft afgedaan (Ohmae 1990; Strange 1996). De conclusie is slechts dat sommige vormen van politiek-economisch beleid zijn achterhaald.

Uiteraard is dat goed nieuws voor voorstanders van een 'progressieve' politiek. Als kan worden aangetoond dat de noodzakelijkheden van globalisering 'vals' zijn, kan er een overtuigend pleidooi worden gehouden voor progressieve 'marktcorrectie' boven de 'marktcreatie' die neoliberalen voorstaan. De progressieve zaak staat of valt echter met het vermogen van theoretici, beleidsmakers en politici om de vanzelfsprekende identificatie van politiek-economisch bestuur met regulering van bovenaf ongedaan te maken. Met andere woorden, de mogelijkheid van een progressief politiek-economisch beleid onder postfordistische, postindustriële of postkeynesiaanse condities is in belangrijke mate afhankelijk van het vermogen nieuwe instituties van politiek-economische sturing te ontwerpen.²

Dat is het onderwerp dat ik in dit artikel wil behandelen: de wijze waarop de mogelijkheid voor institutioneel herontwerp op Europees niveau wordt geconceptualiseerd door respectievelijk Paul Hirst en Grahame Thompson (1995; 2000), Wolfgang Streeck (1996; 1998a; 1998b; 1999; Streeck en Vitols 1995) en Fritz Scharpf (1999). De eerste twee zijn bekend van het onderzoek naar nieuwe ‘flexibele’ organisatiestrategieën in het ‘Derde Italië’ van Emilia-Romagna en andere noordelijke Italiaanse provincies, terwijl Streeck en Scharpf vooral bekend zijn van het institutioneel vergelijkende onderzoek naar neocorporatistische arbeidsverhoudingen. Alle vier hebben zich recentelijk in een reeks publicaties uitgelaten over de mogelijkheid van een progressief sociaal beleid op Europees niveau. In deze publicaties klinkt evenwel duidelijk een meer optimistische toon ten aanzien van die mogelijkheden door, naast een meer pessimistische. Met hun nadruk op contingentie, historische openheid en leervermogen vertegenwoordigen Hirst en Thompson zo op het eerste gezicht de meer optimistische toon, terwijl de ‘structuralistische’ aanzet van Streeck en Scharpf nauwelijks ruimte lijkt te laten voor bewuste interventie en dus pessimistisch kan worden genoemd.

In tegenstelling tot deze ‘eerste indrukken’ zal ik betogen dat het louter demonstreren van historische openheid niet volstaat. Doordat Hirst en Thompson niet onderkennen dat instituties een eigen functionele logica hebben, verzandt hun analyse uiteindelijk in een tamelijk naïeve ‘politiek van de wil’. In de analyses van Streeck en Scharpf aan de andere kant domineert een zeker determinisme. Hier zal ik betogen dat het blootleggen van de functionele logica van instituties een noodzakelijk tegengif is tegen voluntarisme, maar zeker niet hoeft uit te monden in determinisme. Streecks reconstructie van het wetgevingsproces rond de Europese Ondernemingsraad fungeert hier als voorbeeld van de deterministische variant van het vergelijkend institutionalisme. Scharpfs voorbeelden van gelaagd bestuur in de Europese context, daarentegen, demonstreren dat de functionele logica van Europese instituties minder eenduidig is dan Streeck vooronderstelt. De keuze tussen voluntaristisch optimisme enerzijds en pessimistisch determinisme anderzijds, die Hirst, Thompson en Streeck ons opdringen, is een onnodige. Institutioneel herontwerp is mogelijk, zij het binnen grenzen en tegen substantiële kosten. Ik sluit dit artikel af met een lijst van realistische criteria voor institutioneel herontwerp, teneinde de gapende kloof tussen naïef optimisme en verlamdend pessimisme te overbruggen.

Globalisering of internationalisering?

Hirst en Thompsons (herziene en uitgebreide) *Globalization in question* (2000) behoort overduidelijk tot de meer voorzichtige soort kritiek op de ‘sterke’ globaliseringstheorie. Zij beschrijven globalisering als een ideologische constructie die als wapen fungeert in intra- en internationale onderhandelingen. Het merendeel van het boek is dan ook gewijd aan het ontmantelen van deze constructie om ruimte te winnen voor politiek handelen.³ Tegelijk onderkennen zij dat er zich sinds de vroege jaren

zeventig structurele transformaties hebben voorgedaan die zijn te herleiden tot wijzigingen in de internationale economische omgeving. Zij noemen: de ineenstorting van het Bretton Woods-systeem van vaste wisselkoersen; de oliecrises van 1973 en 1979; de schulden crisis van de vroege jaren tachtig; de liberalisering van de financiële markten; de industrialisatie en toenemende verdienstelijking van de ontwikkelde economieën; de fragmentering van consumptie- en productiemarkten, en als gevolg daarvan de flexibilisering van productieprocessen. Tezamen zijn deze ontwikkelingen uitgemond in een economische orde die wordt gekenmerkt door toenemende internationalisering, door groeiende onzekerheid en door groeiende onvoorspelbaarheid. Zij is echter allesbehalve ‘geglobaliseerd’ (Hirst en Thompson 2000, 5 e.v.).⁴

Deze conclusie is gebaseerd op een ideaaltypisch onderscheid tussen een ‘internationale’ en een ‘globale’ economische orde. Een globale economie is een systeem waarin ‘distinct national economies are subsumed and rearticulated into the system by international processes and transactions’ (10). Om te kunnen spreken van een globale economie moeten vier condities zijn gerealiseerd. Ten eerste moet zich een toenemende mate van ‘onbestuurbaarheid’ voordoen. Als gevolg van neerwaartse beleidsconcurrentie (*social dumping*) ontbreken collectieve instituties ter bescherming tegen supranationale schokken en risico’s. Ten tweede moeten multinationale ondernemingen zich daadwerkelijk transformeren in transnationale ondernemingen. Ten derde moet het gepaard gaan met een verdergaande marginalisering van vakbonden. Ten vierde moet zich een proliferatie voordoen van het aantal onderhandelingspartners op supranationaal niveau, wat automatisch ondermijning betekent van het bestaande stelsel van internationale betrekkingen tussen quasi-soevereine staten.

In een internationale economie, aan de andere kant, zijn ‘de voornaamste entiteiten (...) nationale economieën’ die in toenemende mate zijn verbonden door wederzijdse handels- en investeringsbanden (8). In een internationale economische orde zijn economische activiteiten primair nationaal, hebben multinationals uitdrukkelijk historisch gegroeide nationale wortels, zijn nationale systemen van industriële verhoudingen vooral gebaseerd op de machtsverhouding tussen nationale bonden en nationale werkgeversorganisaties, en bestaat de supranationale sfeer uit een hecht vlechtwerk van afspraken en akkoorden tussen voornamelijk nationale overheden.

Hirst en Thompson leggen deze ideaaltypen vervolgens naast een aantal meer of minder controversiële indicatoren voor de mate van internationalisering dan wel globalisering, zoals buitenlandse investeringen, internationale handel en de organisatie van internationale ondernemingsactiviteiten. Op grond hiervan concluderen zij – ten eerste – dat de internationale economie beter kan worden getypeerd als ‘triadisch’ dan als ‘globaal’; zeventig procent van de directe buitenlandse investeringen blijft in de G5 (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Japan, Duitsland en Frankrijk); tachtig procent van de internationale handel vindt plaats tussen de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en verbindt dus slechts Noord-Amerika, West-Europa en Zuidoost-Azië terwijl Afrika,

grote delen van Azië en delen van Latijns-Amerika in toenemende mate worden gemarginaliseerd. Ten tweede concluderen zij dat de mate van internationalisering, afgemeten aan transnationale kapitaalstromen, vóór de Eerste Wereldoorlog (1913) relatief gesproken groter was dan momenteel! Ten derde dat het inkomen uit handel in de meeste landen maar een gering percentage van het bruto binnenlands product beslaat, enkele kleine handelsstaten als Zweden, Nederland en Singapore uitgezonderd. Ten vierde dat de groei van internationale kapitaalstromen niet een uitvloeisel van een ‘natuurlijk’ proces is, waartegen geen verzet mogelijk is, maar juist van een serie van elkaar versterkende ‘politieke’ beslissingen. Ten slotte concluderen zij dat haaks op de vermeende globalisering van de internationale economische orde, de vorming van regionale handelsblokken staat. Volgens hen heeft dat geleid tot het ontstaan van trilaterale relaties tussen de North-American Free Trade Agreement (NAFTA), Europese Unie (EU) en Japan en satellieten (ASEAN), evenals een voorzichtige poging om te komen tot supranationale regulering, met name op het gebied van wisselkoersen, handelsbeleid en investeringen.

Globalisering en welvaartsstaat

Het belang van deze kwalificaties schuilt vooral in de ondermijning van neoliberale noodzakelijkheden die zij impliceren. Er is niet één beste weg naar economisch succes, en de neoliberale weg van neerwaartse beleidsconcurrentie, kleine staat en vrij verkeer van goederen en kapitaal is dat al zeker niet. Dit blijkt vooral uit hun analyse van de relatie tussen globalisering en de welvaartsstaat. Ook volgens hen is het evident ‘dat welvaartsstaten met een keur van spanningen te kampen hebben die zowel de kosten als de vraag naar diensten opdrijven’ (163). Zij wijzen er echter terecht op dat deze ‘spanningen’ – zeker binnen de EU – vooral zelfopgelegde inspanningen zijn in het kader van de zogenaamde ‘convergentiecriteria’ van het Verdrag van Maastricht. Belangrijker is dat welvaartsstaten verschillend op deze zelfopgelegde druk hebben gereageerd, aldus demonstrerend dat er substantiële politieke manoeuvreerruimte bestaat.

De auteurs doen dat door vergelijkenderwijs het herstructureringsbeleid van Zweden, Denemarken, Nederland en Italië langs te lopen. Zweden, Denemarken en Nederland zijn alledrie sociale markteconomieën met een relatief hoge mate van sociale zekerheid, hoge publieke bestedingen en derhalve hoge heffingen. Alledrie ook zijn ze voor een substantieel deel van hun nationaal inkomen aangewezen op exporten. Volgens de neoliberale logica is dit een onhoudbare combinatie. De verscherpte internationale concurrentie (globalisering) dwingt open economieën zich te conformeren aan de laagste gemene deler om zich niet uit de markt te prijzen. Toch is alleen de Zweedse welvaartsstaat in ernstige problemen geraakt. Hoe kan dat?

Het antwoord luidt dat sommige institutionele arrangementen kennelijk beter beantwoorden aan de huidige economische en politieke eisen dan andere. In het bijzonder gaat het dan om de specifieke mix van mechanismen voor de coördinatie van

handelingen die Nederland en Denemarken kenmerkt. Aansluitend bij Streeck en Schmitter (1985) en bij Rogers, Hollingsworth en Boyer (1997) worden onderscheiden ‘hiërarchisch bestuur’, ‘onderhandelend bestuur’ en ‘contractueel bestuur’. Neoliberalisme kan dan worden gekenmerkt als het politieke programma om ‘onderhandelend bestuur’ te vervangen door ‘contractueel bestuur’, geruggesteund door krachtig ‘hiërarchisch bestuur’ van staatswege. Het alternatief, aldus de les die Hirst en Thompson uit de Deense en Nederlandse ervaringen destilleren, is ‘genoeg corporatisme om deelname van de sociale partners te verzekeren en genoeg “hiërarchie” om patstellingen te doorbreken en beleidsfeilen te herstellen’ (179).

Met corporatisme hebben zij evenwel niet de klassieke combinatie van centrale loononderhandelingen, grote ondernemingen en keynesiaanse vraagstimulering op het oog, maar juist een vorm van mesocorporatisme. Daaronder verstaan zij een hecht netwerk van vrijwillige associaties, een consociationele staat en een hoge mate van gedecentraliseerde besluitvorming. In een dergelijke omgeving is de bereidheid en het vermogen om te leren het effect van een gedeelde geschiedenis van succesvolle conflictbeslechting (178, 224). Hirst en Thompson stellen dat zo’n mesocorporatistisch regime functioneel superieur is aan de sterke staat en de ‘vrije markt’ uit het neoliberale programma (180), daarmee vooronderstellend dat de morele en prudentiële kosten van liberaal bestuur te hoog zijn.⁵ De reden daarvoor is enerzijds dat marktuitkomsten sociaal-economische ongelijkheden versterken – vandaar het morele tekort – en anderzijds dat marktactoren niet in staat zijn om de paradoxen van collectieve actie te boven te komen terwijl overheden de lokale kennis missen om dat te doen – vandaar het prudentiële tekort. ‘Onderhandelend bestuur’ vormt om die redenen een onmisbaar bestanddeel van ieder effectief systeem van sociale coördinatie.

Hirst en Thompson voeren ook Italië op als voorbeeld van succesvolle aanpassing van nationale verzorgingsarrangementen aan een internaliserende economie om de tegenwerping voor te zijn dat succesvolle aanpassing afhankelijk is van de aanwezigheid van een corporatistische traditie aan de ene kant en van relatieve etnische en culturele homogeniteit aan de andere. Beide condities ontbreken immers in Italië. Desalniettemin is Italië in de jaren negentig in staat gebleken – door een interessante combinatie van politieke wilsvorming op het niveau van de werkvloer en faciliterende raamwerkwetgeving op het nationale niveau – het pensioenstelsel verregaand te moderniseren en een dreigend bankroet af te wenden (Baccara 2000).

‘Als Italië, met zijn geschiedenis van scherpe industriële conflicten en taaie verdediging van de status quo, er in slaagt politieke-economisch te hervormen, moeten andere middelgrote natiestaten dat ook kunnen’ (Hirst en Thompson 2000, 185).

De voornaamste les die zij uit deze casussen trekken is ‘dat geschiedenis geen lot betekent en dat samenlevingen, onder de juiste condities, zich wel degelijk kunnen transformeren en zich aanpassen aan veranderende omstandigheden’ (224).

Als tegenwicht tegen een deterministisch globaliseringsvertoog waarin geen keuzemogelijkheden bestaan, is dit uiteraard een belangrijk inzicht. Zolang echter nadere analyses ontbreken van wat de juiste politieke condities nu precies zijn, welke actoren of coalities van actoren de gewenste veranderingen moeten dragen en welke kosten ermee zijn gemoeid, dreigt het gevaar van een ‘politiek van de wil’, en dat alleen maar om niet te kunnen worden beschuldigd van het utopisme van de grote blauwdrukken. De conclusie dat ‘beleid effecten heeft en er dus opties zijn op politiek vlak’ (167) – hoewel correct – suggereert te gemakkelijk dat alles mogelijk is, zolang de politieke wil er maar is.

Dit voluntarisme doemt ook op uit hun beoordeling van de mogelijkheden voor economische sturing op Europees niveau. Het debat draait hier om de verwachting van institutionele convergentie dan wel blijvende institutionele divergentie. Harmonisatie is uitgesloten, aldus Hirst en Thompson, en wel vanwege de diepreikende institutionele verscheidenheid van de EU-lidstaten (186, 251-254). Wel kan een toenemend gebruik worden waargenomen van zogenaamde ‘sociale contracten’ tussen werkgevers, werknemers en overheden (zie ook Regini 2000). Deze ‘contracten’ fungeren als alternatief voor institutionele harmonisatie en dienen om looneisen te beperken en de concurrentiekracht van de exportsector te vergroten. Het roemruchte Akkoord van Wassenaar uit 1982 is een voorbeeld van zo’n ‘sociaal contract’. Loonmatiging heeft echter een dempend effect op de binnenlandse bestedingen. Het vergroten van het nationale concurrentievermogen gaat zo gepaard met een onverminderd hoge werkloosheid en een onverminderd hoog beslag van de publieke sector op het nationale product. De oplossing van een expansieve geldmarktpolitiek is afgesloten door de overdracht van dit beleidsinstrument van het nationale naar het supranationale niveau, *in casu* de Europese Centrale Bank (ECB). Om de doeleinden van lage inflatie, hoge economische groei en volledige werkgelegenheid te realiseren is dus een wijziging in het officiële mandaat van de ECB nodig. Volgens Hirst en Thompson zijn er geen structurele factoren die zo’n wijziging in de weg staan. Het enige dat ontbreekt is – weer – politieke wil.

‘De voornaamste restricties voor mogelijk Europees beleid zijn politiek van aard en betreffen het vermogen van Brussel om electorale steun te mobiliseren voor EU-wijde beleidsvoorstellen die majeure fiscale consequenties hebben en dus grote politieke risico’s met zich meebrengen’ (Hirst en Thompson 2000, 255).

Hun nadruk op politieke wil is gebaseerd op de gedachte dat het blootleggen van de ‘politieke’ dimensie in de wordingsgeschiedenis van instituties volstaat om ruimte te creëren voor institutionele verandering. Deze gedachte is naïef omdat ‘politieke’ besluiten even beperkend kunnen zijn als fysieke onmogelijkheden. Bovendien verschillen instituties ten aanzien van de kosten (intellectuele, financiële, economische, mentale) die met hun verandering zijn gemoeid. ‘Politiek’ is dus niet synoniem aan datgene wat ‘sociaal geconstrueerd’ en dus veranderbaar is, maar verwijst naar de

haalbaarheid van de voorgenomen verandering. Dat is een afwegingsproces waarin ten minste moet worden meegenomen dat niet alles tegelijk kan worden veranderd, dat sommige veranderingen kostbaarder zijn dan andere en dat institutionele complexen hun eigen logica hebben.

De casus van de Europese Ondernemingsraad

In een aantal artikelen heeft Wolfgang Streeck blijk gegeven van een afgronddiepe scepsis ten aanzien van Europese harmonisatie als antwoord op de neerwaartse beleidsconcurrentie die door processen van globalisering in gang is gezet. Streecks scepsis is ingegeven door het gebleken onvermogen van de Europese Commissie om de creatie van een Europese markt te completeren met marktcorrigerend beleid. De poging om te komen tot een wettelijk verplichte Europese ondernemingsraad is daar een duidelijk voorbeeld van.

Na de Europawijde arbeidsonlusten van 1968, werd in 1972 het voorstel gelanceerd de medezeggenschap in de hele Europese Gemeenschap gelijk te trekken met die van West-Duitsland, dat wil zeggen een gescheiden toezichthoudende en uitvoeringsraad met verplichte werknemersrepresentatie in de toezichthoudende raad en een verplichte ondernemingsraad. Door een langdurig wetgevingsproces, een veranderend ideologisch klimaat, afnemende vakbondsinvloed, opkomend economisch nationalisme en groeiende protesten van de zijde van werkgevers haalde de 'vijfde directief', zoals het voorstel werd genoemd, het uiteindelijk niet.

Van 1975 dateert het voornemen om te komen tot Europees ondernemingsrecht, dat het mogelijk zou moeten maken om ondernemingen te 'vestigen' volgens Europees recht. Omdat dit voornemen werd gelanceerd ten tijde van de hoogtijdagen van de Europese sociaal-democratie, werd ook hier gekozen voor het Duitse model. Het voorstel voorzag zodoende in zowel een duale bestuursstructuur als in een volwaardige ondernemingsraad. Vanwege min of meer gelijklopende redenen deelde het het lot van de 'vijfde directief'.

De derde poging dateert van 1980. In tegenstelling tot de eerste twee gaat het hier niet om 'hard' ondernemingsrecht, maar om 'zacht' arbeidsrecht. Voortbordurend op pogingen om de informatie- en consultatierechten van werknemers tijdens externe en interne herstructurering van de onderneming te verruimen, bepleitte commissielid Vredeling voor een uitbreiding van dit voornemen naar alle Europese ondernemingen, ongeacht hun herstructureringsnood. Hoewel zwijgzaam over de precieze institutionele vorm, specificeerde de 'Vredeling-richtlijn' en detail de rechten waarover werknemers konden beschikken. Tevens claimde zij geldingskracht over alle ondernemingen gevestigd op Europese bodem, ongeacht de locatie van het moederbedrijf. De richtlijn stuitte dan ook op fel verzet van werkgevers, verzet dat evenzeer was gericht tegen het voorstel zelf als tegen de sociaal-democratische agenda waar het deel van uitmaakte (Streeck en Vitols 1995, 251).

In 1990, toen de neoliberale agenda de sociaal-democratische definitief had ver-

drongen, keerde het idee van een Europese ondernemingsraad verrassenderwijs terug. Ditmaal echter niet als onderdeel van een democratiseringsgolf, maar als sociaal complement bij de creatie van de Europese markt. Hoewel harmonisatie niet werd beoogd – non-discriminatie tussen verschillende nationale medezeggenschapsregimes was het hoogst haalbare – impliceerde de nieuwe richtlijn desondanks dat Europese dochters van Britse (evenals van Japanse en Amerikaanse) ondernemingen zich dienden te conformeren aan nationale medezeggenschapstradities. De Britse overheid reageerde furieus; zij claimde dat dit een inbreuk op nationale soevereiniteit betekende en neerkwam op ‘onteigening zonder compensatie’ door vreemde mogendheden (Streck en Vitols 1995, 252). Omdat de Britten volgens de unanimiteitsregel van de Europese Commissie *de facto* over een vetorecht beschikten, kon de nieuwe richtlijn pas worden aangenomen toen de Britse overheid zich expliciet distancieerde van de sociale paragraaf van het Verdrag van Maastricht. Daardoor verloor haar vetorecht zijn effectiviteit en kon het wetgevingsproces voortgang vinden.

Sinds 22 september 1994 kunnen ondernemingen met meer dan 1000 werknemers en vestigingen in twee of meer lidstaten kiezen uit drie vormen van medezeggenschap die vóór 22 september 1996 moesten zijn ingevoerd. Ten eerste, iedere vorm van bestaande consultatie, indien deze alle werknemers omvat en hen ten minste informatie- en consultatierechten toekent. Ten tweede, een speciale onderhandelingseenheid die namens de werknemers met het management onderhandelt over een vorm van medezeggenschap die door alle betrokkenen wordt geaccepteerd. En ten derde, een Europese ondernemingsraad in eigenlijke zin met informatie- en consultatierechten over alle onderwerpen die raken aan de belangen van het gehele personeel. Wanneer medezeggenschap volgens de eerste twee vormen niet voor 22 september 1996 zou zijn ingevoerd, zou automatisch de implementatie van medezeggenschap volgens het ondernemingsraadsmodel in werking treden. Hoewel de evaluatie in volle gang is, lijken de meeste in aanmerking komende ondernemingen een uitgesproken voorkeur voor de eerste twee varianten te hebben.

In deze geschiedenis ontwaart Streck vier ontwikkelingen die relevant zijn voor een inschatting van het marktcorrigerende vermogen van de Europese politieke instituties. Ten eerste een geleidelijke inperking van de reikwijdte van de verschillende voorstellen. Ten tweede de vervanging van eenduidige voorschriften door een keuzemenu, teneinde mogelijke protesten en blokkerende tegenstand voor te zijn. Ten derde de vervanging van directe wetgeving door de meer algemene verplichting om lokale oplossingen te vinden via het onderhandelingsinstrument. Ten vierde een geleidelijk afscheid van het doel van juridische en institutionele harmonisatie binnen het Europese territoir (Streck en Vitols 1995, 251-254).

Volgens Streck weerspiegelen deze ontwikkelingen een bredere trend binnen de Europese wetgeving. Hoewel de wetsproductie onverminderd is, heeft zich binnen die productie een kwalitatieve wijziging voorgedaan. Zo is sociale wetgeving in toenemende mate verworden tot ‘zachte’, dat wil zeggen niet-bindende wetgeving. De wetgever heeft een groeiende voorkeur voor maatregelen – zoals opties en uit-

zonderingsbepalingen – die het rechtssubject een ruime mate van keuzevrijheid laten. Het percentage bindende wetgeving is gedaald van 74 procent in de periode 1958-1972 tot 36 procent in de periode 1992-1998 (Streeck 1998b). Het effect hiervan is een toenemende fragmentatie van de sociale arrangementen binnen het Europese territorium. Op haar beurt heeft dit een aanzwengeld effect gehad op de onderlinge beleidsconcurrentie. Volgens Streeck spreekt uit deze trend een neoliberale interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel. Voor nationale politieke en economische elites fungeert het subsidiariteitsbeginsel tegelijk als bewijs van goed Europees burgerschap, maakt het het onbekommerde najagen van nationale belangen mogelijk en stelt het tevens in staat om de creatie van een Europese markt voort te zetten. Oftewel subsidiariteit staat voor ‘neoliberalisme met een nationalistisch gelaat’ (Streeck 1996, 68-69).

Verder wordt Streeck binnen de Europese sociale wetsproductie een toenemend gebruik van ‘zachte’ beleidsinstrumenten gewaar, zoals consultatie, informatieverstrekking en aanbevelingen. Bovendien is er een toenemend gebruik waarneembaar van ‘bestuur door onbedoelde diffusie’. Daaronder verstaat hij de tendens onder nationale elites om via bestuursinstrumenten als *bench marking* en *best practices* eigenhandig succesvolle beleidsvoorbeelden uit andere landen na te bootsen. Zo bezien zijn de competitieve krachten op deze markt van beleidsmodellen (het Deense model, het Duitse model, het poldermodel) in de plaats gekomen van het eerdere streven naar institutionele en juridische harmonisatie via directe, bindende wetgeving. Om die reden spreekt Streeck dan ook van ‘neovoluntarisme’. Daaronder verstaat hij een sterk gedecentraliseerd, gelaagd bestuursstelsel met een ingebouwde voorkeur voor ‘marktcreatie’ boven ‘marktcorrectie’ (Streeck en Vitols 1995, 255).

De suboptimaliteit van gedeelde zeggenschap

De logica die Streeck beschrijft is het onbedoelde effect van institutionele karakteristieken – unanieme besluitvorming, uitzonderingsclausules, beleidsconcurrentie – en uiteenlopende belangen. Deze specifieke institutionele configuratie is nu ruim twee decennia het onderzoeksobject van Fritz Scharpf. Sinds de vroege jaren zeventig beschrijft en analyseert Scharpf zogenaamde ‘vallen van gedeelde zeggenschap’ (*joint decision-traps*), eerst in het Duitse federale systeem en later in het nog gecompliceerdere systeem van Europese besluitvorming (vergelijk Scharpf, Reissert en Schnabel 1976; 1977; Scharpf 1978; 1988).

Volgens Scharpf zijn de parallellen tussen beide contexten groot. In beide gevallen gaat het immers om vormen van intergouvernementele besluitvorming. In het geval van de EU behoeft dat geen verder betoog; de locus van soevereiniteit is en blijft de lidstaat. In het geval van de Duitse federatie schuilt het intergouvernementele aspect in het feit dat de federale staat is aangewezen op het uitvoerende apparaat van de *Länder*, wat de *Länder de facto* vetorecht geeft, alsmede in het feit dat deze arbeidsdeling constitutioneel is vastgelegd en zich daarmee aan politieke onderhan-

deling onttrekt. In beide gevallen is de besluitvormingsprocedure bovendien van dien aard dat unanimiteit is vereist of dan toch ten minste een supermeerderheid. Dat is de tweede parallel. Zoals bleek uit de casus van de Europese Ondernemingsraad is voor alle Europese wetgeving unanimiteit vereist, behalve voor wetgeving die valt onder de noemer van 'marktcreatie'. In het geval van Duitsland is unanimiteit ofwel constitutioneel vereist ofwel inherent aan het besluitvormingsproces zelf. In het laatste geval fungeren zogenaamde 'stemkartels' als tegenwicht tegen federale besluiten, uitmondend in uitkomsten die voor de participanten 'lokale optima' zijn, maar voor de gemeenschap als geheel overduidelijk 'suboptimaal' zijn (Scharpf 1988, 247-250, 271).

De derde parallel schuilt in de besluitvormingsstijl. In navolging van Richardson (1982) onderscheidt Scharpf een oplossingsgeoriënteerde, een onderhandelende en een confronterende besluitvormingsstijl. Het voornaamste verschil tussen de eerste twee stijlen is de aan- of afwezigheid van een gedeelde oriëntatie. Deze gedeelde oriëntatie kan zijn gebaseerd op etniciteit of culturele homogeniteit, op een gedeelde geschiedenis van succesvolle conflictbeslechting of – nog 'smaller' – op de erkenning van gedeelde kwetsbaarheid.⁶ Onderhandelingen, aan de andere kant, vooronderstellen geen 'gemeenschap' en lijken om die reden robuuster. Het Duitse systeem van gedeelde zeggenschap werd in eerste instantie gekenmerkt door een oplossingsgeoriënteerde besluitvormingsstijl. In de loop der decennia is het onderliggende 'sociale contract' echter geleidelijk uiteengevallen en vervangen door een meer confronterende politieke stijl waarin onderhandelen tot de voornaamste besluitvormingsmodus is uitgegroeid. Het Europese systeem van gedeelde zeggenschap ontbeerde dit soort gemeenschappelijkheden van aanvang af. Een onderhandelende besluitvormingsstijl is dus van meet af aan de dominante geweest.

Volgens Scharpf heeft dit geresulteerd in duidelijke 'beleidspathologieën'; het falen van het Europese landbouwbeleid, van het sectorale fonds en het sociale fonds, alsmede het verscheiden van de droom van verdergaande integeratie, zijn daar instanties van. Als gevolg hiervan overweegt 'negatieve integratie' of integratie door 'marktcreatie' boven 'positieve integratie' of integratie door 'marktcorrectie'. De achterliggende oorzaak daarvan is niet alleen de unanimiteitseis voor het marktcorrecterende beleid, maar ook de veel geringere politieke zichtbaarheid van liberaliserings- en dereguleringsbeleid. Om deze redenen concludeert Scharpf pessimistisch:

'Als de stalen greep van nationale regeringen niet gebroken kan worden, zal de besluitvormingslogica van de Europese instituties voortgaan met de reproductie van inhoudelijke beleidspathologieën.'

Een politiek van de wil is – anders dan Hirst en Thompson willen hebben – uiteindelijk machteloos ten overstaan van de logica van systemen van gedeelde zeggenschap.

‘De dynamiek richting verdergaande Europese integratie mag dan zijn vertraagd en, misschien, teruggedraaid, dat is niet te wijten aan de ideologische kracht van het oplevende nationalisme of de tegenwerking van een Charles de Gaulle of een Margaret Thatcher, maar uitsluitend aan pathologische besluitvormingslogica van de Europese instituties’ (Scharpf 1988, 269).

Compenserende logica's

De ‘val’ van gedeelde zeggenschap die Scharpf heeft geïdentificeerd en geanalyseerd, blijkt bij nadere beschouwing echter minder dwingend en minder eenduidig dan hij meent (1988, 271). Ten eerste is de logica van gedeelde zeggenschap minder bepalend voor de uitkomst van het besluitvormingsproces dan hij vooronderstelt, oftewel beleidsconcurrentie heeft niet alleen neerwaartse effecten, en ten tweede blijkt deze logica niet de enige te zijn die werkzaam is in systemen van gedeelde zeggenschap.

Om met het tweede punt – dat van compenserende logica's – te beginnen: recent onderzoek naar besluitvorming binnen de EU wijst uit dat het groeiende belang van besluitvorming op het subnationale niveau niet heeft geleid tot toenemende bestuurlijke ‘suboptimaliteit’, zoals uit Scharpfs analyse volgt, maar juist dat deze institutionele ‘dwang’ werd gecompenseerd door een min of meer spontaan proces van steeds wisselende vormen van zelfstructuratie rond problemen en oplossingen.⁷ De oplossing voor ‘beleidspathologieën’ bestaat derhalve niet alleen uit ‘gedeelde oriëntatie’, zoals Scharpf meent, maar kan ook bestaan uit institutionele en functionele structurering en herstructurering. De Duitse politicoloog Benz heeft het in dit verband over ‘losse koppelingen’ van actoren, niveaus en beleidsdomeinen. Zijn kritiek valt uiteen in drie delen: niet alle systemen van gedeelde zeggenschap zijn ‘suboptimaal’; ‘gedeelde oriëntaties’ zijn niet de enige oplossing voor problemen van ‘suboptimaliteit’; en Europese systemen van gedeelde zeggenschap vallen niet in de val van ‘suboptimaliteit’ en doen dat niet om andere redenen dan de aanwezigheid van ‘gedeelde oriëntaties’.

Volgens Benz mondt gedeelde zeggenschap alleen dan uit in ‘suboptimale’ besluitvorming wanneer de deelnemers ervan afgevaardigden zijn met een gebonden mandaat, waardoor zij eerder ten prooi vallen aan de tegenstellingen van particularistische belangendefinities.⁸ Andere noodzakelijke condities zijn de afwezigheid van een ‘hegemon’ die eenzijdige belangenbehartiging kan afdwingen en de afwezigheid van exit-opties, ofwel door constitutionele beperkingen, ofwel door nuts-overwegingen. Geen van deze condities is volledig gerealiseerd in het Europese systeem van gedeelde zeggenschap. Ten eerste zijn niet alle deelnemers afgevaardigden. Sommige – zoals de Europese Commissie zelf, ‘nationale’ deskundigen, ondernemingen, vakbonden en werkgeversfederaties – zijn min of meer autonoom opererende actoren. En ook al ontbreekt een werkelijke ‘hegemon’, binnen verschillende beleidsdomeinen bestaan desalniettemin duidelijke machtsverschillen tussen rele-

vante actoren. Met name de Europese Commissie beschikt over belangrijke initiërende en faciliterende capaciteiten die andere actoren ontberen. Op andere beleidsniveaus fungeren andere actoren als facilitator en initiator. Ten derde wordt de unanimitétsdwang van de Europese institutionele omgeving ‘verzacht’ door de mogelijkheid van flexibele vormen van coöperatie en interactie tussen territoriale en functionele bestuursorganen.

Het voornaamste punt is evenwel dat ‘suboptimaliteit’ zich alleen dan noodzakelijkerwijs voordoet wanneer het gaat om multilaterale onderhandelingen tussen actoren die zich op slechts twee niveaus van bestuur bevinden. Het Europese systeem van gedeelde zeggenschap bestaat niet alleen uit meer niveaus dan twee, waarop bovendien een groter repertoire aan actoren actief is dan in bijvoorbeeld het Duitse federale stelsel, daarnaast is het een systeem dat van beleidsdomein tot beleidsdomein grote verschillen vertoont in termen van aantallen niveaus en aantallen en soorten actoren die daarop actief zijn. Een goed voorbeeld hiervan is de vestiging van bijkantoren in Brussel door sommige Duitse deelstaten en steden teneinde hun belangen effectiever over het Europese voetlicht te brengen. Een ander voorbeeld is de poging van Europese lichamen om directe samenwerkingsverbanden op te zetten met lokale en regionale actoren. In beide gevallen wordt het nationale niveau simpelweg overgeslagen zonder dat dat een verlies aan besturend vermogen betekent (Benz 1998, 563). Het resultaat van dit soort ontwikkelingen is, in de woorden van Benz, dat het Europese systeem ‘niet zo gemakkelijk te stabiliseren’ is – en dus niet zo gemakkelijk terechtkomt op een ‘suboptimaal’ besluitvormingstraject – als systemen van gedeelde zeggenschap binnen nationale contexten (561-562).

Nieuwe lagen van bestuur brengen uiteraard nieuwe politieke actoren met zich mee en verhogen daarmee de heterogeniteit van de participanten. De neocorporatistische literatuur leert dat dit onherroepelijk gepaard gaat met een verlies aan bestuursmatige effectiviteit.⁹ In de Europese context bestaat de ‘oplossing’ voor dit probleem niet uit de uitsluiting van bepaalde belangen van de ‘derde’, Europese bestuurslaag (wat niet alleen ondemocratisch maar ook inefficiënt zou zijn¹⁰), maar uit een geïnstitutionaliseerde vorm van democratische arbeidsdeling. Als men analytisch onderscheid maakt tussen verschillende fasen van besluitvorming – agendering, voorbereiding, besluitneming, implementering, evaluatie, terugkoppeling – kan men in het Europese systeem van gedeelde zeggenschap een distributie van besluitvormingsfasen over verschillende bestuurslagen gewaar worden, die aan verschillende actoren verschillende democratische bevoegdheden toekent ten aanzien van verschillende fasen, daarmee de morele imperatief van democratische inclusiviteit verenigend met de prudentiële eis van bestuursmatige effectiviteit. Benz spreekt in dit verband van ‘eilanden van onderhandelingen’, wier grenzen zelf open zijn voor tweede orde-onderhandelingen teneinde afgevaardigden strategisch te scheiden van hun respectievelijke achterbannen en hun politieke manoeuvreerruimte naar wens te vergroten.

Uiteraard roept deze democratische arbeidsdeling coördinatieproblemen op.

Deze kunnen grofweg op twee manieren worden opgelost. De eerste oplossing is langs de lijnen van Herbert Simons 'architectuur van complexiteit' (1978) en is gebaseerd op 'hiërarchische onderschikking'. De tweede bestaat uit horizontaal gerangschikte onderhandelingsarena's die onderling op flexibele wijze zijn gekoppeld. In tegenstelling tot 'hiërarchische onderschikking' (die een top-down organisatie vooronderstelt waarin alle relevante beslissingen aan de top worden genomen en waarin lagere niveaus alleen maar concretisering en precisering toevoegen), is 'horizontale coördinatie' juist gebaseerd op een distributie van besluitvormingstaken volgens criteria van expertise, betrokkenheid, belang ... en, zo zou ik daaraan willen toevoegen, van democratische inclusiviteit.

Volgens Benz biedt 'horizontale coördinatie' belangrijke voordelen boven 'hiërarchische onderschikking'. Ten eerste kunnen de suboptimale effecten van gedwongen deelname worden voorkomen door vormen van informele consultatie mogelijk te maken tussen afgevaardigden met vrije mandaten. Ten tweede is 'horizontale coördinatie' minder exclusief en biedt dus meer mogelijkheden de gijzeling van besluitvorming door gevestigde belangen te doorbreken. Ten derde is er meer ruimte voor deliberatie en symmetrische onderhandeling en minder voor eenzijdige machtsuitoefening. Ten vierde wordt de toegang tot leidende posities meer afhankelijk van expertise en strategisch vernuft dan van structurele machtsposities. En ten vijfde wordt innovatieve competitie tussen beleidsarena's gestimuleerd, wat het leervermogen van het geheel vergroot.

De tegenwerping die Benz ongenoemd laat, namelijk dat complexiteit kosten in termen van verminderde democratische transparantie met zich meebrengt, kan, hoewel correct, op twee manieren worden weerlegd. De eerste betreft de 'term van vergelijking'. Als coördinatie door 'hiërarchische onderschikking' de norm is, moet in gedachten worden gehouden dat formele lijnen van autoriteit vrijwel nimmer identiek zijn aan de informele verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in een organisatie. Het officiële gezicht van de organisatie moet niet worden verward met de informele realiteit die zij verbergt. Met andere woorden, 'hiërarchische onderschikking' is evenmin een waarborg voor democratische transparantie.

Ten tweede moet worden bedacht dat democratische transparantie een moreel ideaal is dat niet alleen bestaat uit transparantie maar ook uit inclusiviteit; het besluitvormingsproces dient toegankelijk te zijn voor een zo groot mogelijk aantal verschillende (en liefst alle) belangen. Het is mogelijk dat de spanning tussen inclusiviteit, effectiviteit en transparantie die het democratisch ideaal kenmerken in onze onvolmaakte wereld onoplosbaar is. Hier lijkt dus van een aftuif sprake; tussen inclusiviteit aan de ene en transparantie aan de andere kant. Systemen van 'hiërarchische onderschikking' scoren in dat geval hoger op het criterium van transparantie, terwijl systemen van 'horizontale coördinatie' hoger scoren op het criterium van inclusiviteit, en omgekeerd. Een keuze voor één van beide systemen gaat echter hoe dan ook gepaard met morele kosten.

Opwaartse beleidsconcurrentie

Niet alleen is de logica van gedeelde zeggenschap in de Europese praktijk minder logisch dan Scharpf veronderstelde, haar uitkomsten blijken in diezelfde praktijk bovendien minder nadelig dan hij voorspelde. Twee mechanismen in het bijzonder lijken verantwoordelijk voor het feit dat beleidsconcurrentie in sommige omstandigheden geen asociale maar juist sociale consequenties heeft, te weten: het 'Californië-effect' en het 'certificatie-effect' (Vogel 1995; 1997).

Het Californië-effect verwijst naar de de emissierichtlijnen voor auto's die de Californische overheid in de jaren zeventig en tachtig uitvaardigde. Deze waren weliswaar strenger dan de richtlijnen van andere Amerikaanse staten, maar werden desalniettemin door een groot aantal staten verkozen toen deze door de federale overheid voor de keuze werden geplaatst om ofwel de strikte Californische regelgeving over te nemen ofwel zich te conformeren aan federale wetgeving, en groeiden in 1990 uit tot nationale standaard. Inmiddels is men een tweede ronde van opwaartse beleidsconcurrentie op dit vlak ingegaan. In 1994 verkozen wederom twaalf staten de nieuwe, nog striktere Californische wetgeving. In de volgende ronde van federale wetgeving zullen deze opnieuw tot nationale standaard worden gebombardeerd.

'Dus, in plaats dat staten met laxere regelgeving die met striktere regels ondermijnen, is precies het omgekeerde gebeurd: Californië heeft Amerikaanse emissiestandaards juist geleidelijk strenger gemaakt' (Vogel 1997, 561).

De verklarende factor is volgens Vogel 'markttoegang'. Van overheidswege afgedwongen productstandaards maken de toegang tot markten onder hun jurisdictie afhankelijk van de adoptie ervan. Zolang de baten maar groot genoeg zijn, zoals in het geval van Californië, een van de grootste en rijkste afzetmarkten in de Verenigde staten, zullen externe producenten bereid zijn hun producten aan te passen aan de eisen van deze markten. Zelfs zullen zij bereid zijn om bij de eigen overheid op de afkondiging van soortgelijke maatregelen aan te dringen, teneinde externe concurrenten te benadelen en concurrentievoordeel op de thuismarkt te behouden. Het Californië-effect doet zich dus alleen voor bij grote en/of lucratieve markten. Kleinere economieën moeten derhalve wel vrezen voor desinvestering wanneer zij overgaan tot de verscherping van sociale en ecologische standaards. Bovendien speelt de bereidheid van overheden om private *best practices* daadwerkelijk om te zetten in een juridische norm een cruciale rol in het geschetste mechanisme. Ontbreekt deze bereidheid, om wat voor reden ook, dan bloedt het opwaarts gerichte proces onherroepelijk dood (Scharpf 1999, 94 e.v.). Ten derde is er een schaduwzijde aan dit effect. Ecologische en sociale standaards fungeren maar al te vaak als verkapte handelspolitiek, en lijken vooral gevestigde economische belangen te dienen door de toegangsdrempels tot nationale markten op oneigenlijke gronden te verhogen. Om die reden is opwaartse beleidsconcurrentie op ecologisch vlak alleen bruikbaar voor een rela-

tief klein aantal, zeer zichtbare en symbolisch zeer beladen producten (Vogel 1997, 564).

Het certificatie-effect is gebaseerd op het onderscheid tussen prijsconcurrentie en kwaliteitsconcurrentie; in het eerste geval schuilt het competitief voordeel helemaal in een lagere prijs, terwijl dat in het tweede geval wordt gezocht in betere kwaliteit. De keuze voor een van beide strategieën is niet helemaal des ondernemers; institutionele omgevingen die kostenverlagingen door ontslagbescherming, minimumloon, centrale loonakkoorden en dergelijke onmogelijk maken, dwingen ondernemingen feitelijk tot het volgen van een kwaliteitsstrategie (Sorge 1999; Engelen 2000, 33, 70).

Analoog daaraan kan beleidsconcurrentie twee vormen aannemen. Competitieve deregulering is min of meer vergelijkbaar met prijsconcurrentie, en verwijst naar de gedachte dat regulering producenten op kosten jaagt en dus hun concurrentiepositie verzwakt terwijl deregulering het omgekeerde doet. Regulering is alleen toegestaan in het geval van onvolkomendheden van de markt. Werkelijk bestaande markten grossieren echter in onvolkomendheden. Een van de meest voorkomende is die van asymmetrische informatie. Certificering door een derde – ongeacht of het een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke ‘derde’ betreft – is hier de oplossing. Certificatie garandeert kopers goede en constante kwaliteit, terwijl het slechte goederen verwijst naar secundaire markten en slechte producenten naar andere locaties. Volgens Scharpf is dit mechanisme ook werkzaam op nationaal niveau. Als nationale regulering expliciet is gericht op de creatie van kwaliteitsmarkten en als consumenten voldoende geïnformeerd zijn over de achterliggende oorzaken en ook voldoende belang hechten aan het resulterende kwaliteitsverschil, kan het wettelijke raamwerk uitgroeien tot noodzakelijke voorwaarde voor een kwalitatief hoogstaand productenrepertoire en daarmee aantrekkelijk worden voor buitenlandse producenten, ongeacht het lokale kostenniveau. Gegeven deze condities,

‘kan stringente nationale regulering uitgroeien tot een belangrijk competitief voordeel voor nationale ondernemingen die opereren op internationale kwaliteitsmarkten, in welk geval er inderdaad geen reden is om te menen dat beleidsconcurrentie onherroepelijk uitmondt in competitieve deregulering’ (Scharpf 1999, 93).

Politieke theorie tussen hoop en wanhoop

Het is uiteraard correct, zoals Hirst en Thompson benadrukken, dat soevereiniteit niet uit een gegeven hoeveelheid bestaat en dat de soevereiniteit die de ene overheid wint niet onherroepelijk ten koste gaat van die van de andere (2000, 235). Soevereiniteit zowel als bestuurlijke capaciteiten kunnen en worden verdeeld over verschillende lagen, verschillende actoren, en tussen verschillende lagen en actoren in verschillende combinaties. Uit deze observatie volgt dat we moeten ophouden om over

Europese integratie te denken in termen van de mythische homogene natiestaat met volledige soevereiniteit. In plaats daarvan moet een conceptie van gelaagd of polycentrisch bestuur komen. Zeker wanneer we op zoek zijn naar een ‘progressief’ alternatief voor de neoliberale agenda, dat ons tegelijk in staat stelt de grote politieke, economische, sociale en culturele veranderingen van de laatste twee decennia te verdisconteren én de traditie van individuele emancipatie, die de harde kern vormt van het verlichtingsproject, te behouden.

Dat is precies wat Hirst en Thompson beogen. Te dien einde volgen zij twee strategieën. Enerzijds benadrukken zij het politieke karakter van het globaliseringsproces, anderzijds demonstreren zij via een comparatief perspectief de grote actuele manoeuvreerruimte van nationale overheden. Hoe loffelijk en belangrijk ook, het is ontoereikend. Dat het ontoereikend is, blijkt uit het frequente beroep op een politiek van de wil dat Hirst en Thompson moeten doen. De strategie van verandering die ten grondslag ligt aan hun analyse klinkt kortweg als volgt: waar een wil is, is een weg. Interessanter en relevanter is echter de vraag waarom die wil ontbreekt. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zo heb ik betoogd, is meer aandacht nodig voor structurele beperkingen. Ter demonstratie heb ik de casus van de Europese ondernemingsraden opgevoerd. Deze casus leert dat de logica van de Europese instituties van dien aard is dat de uitkomst van de besluitvorming alleen ‘marktcreatie’ of ‘negatieve integratie’ kan zijn. Maatregelen en wetgeving gericht op ‘positieve integratie’ passeren simpelweg de onderhandelingen niet.

Nadere analyse leerde echter dat institutionele logica niet alleen structurele beperkingen betekent maar ook structurele mogelijkheden biedt. Of gedeelde zeggenschap in suboptimale uitkomsten resulteert, hangt af van de oriëntatie van de actoren, van de stijl van besluitvorming, en van de precieze verdeling van de democratische arbeid tussen bestuurslagen en tussen actoren. Oftewel, juist omdat het Europese systeem van gedeelde zeggenschap complexer is dan vergelijkbare systemen binnen nationale contexten, kunnen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden makkelijker worden verdeeld en is de kans groter dat bestuurlijke rigiditeiten en patstellingen kunnen worden vermeden. Bovendien bleek beleidsconcurrentie niet noodzakelijkerwijs neerwaartse effecten te hoeven hebben, maar, onder voorwaarden, tevens opwaartse.

Wat betekent dit voor de politieke theorie van institutioneel ontwerp? Ten eerste dat de politieke theoreticus niet kan volstaan met de (in principe juiste) stelling dat ‘alles politiek is’. De strijd tegen ‘valse noodzakelijkheden’ moet uiteraard worden gestreden; tegelijk is deze strijd gemakkelijk te winnen. De tweede stap is moeilijker te zetten. Die bestaat namelijk uit een nuchtere analyse van de structurele beperkingen en mogelijkheden waarmee concrete actoren zich geconfronteerd zien. Hoewel sociaal-wetenschappelijke generalisering een beperkte geldigheid hebben, kunnen we geïnformeerde schattingen maken van de gewenste en ongewenste effecten van institutionele veranderingen. Dezelfde criteria die we gebruiken bij de normatieve beoordelingen van reëel bestaande instituties, kunnen derhalve pro-

spectief worden gebruikt als ontwerprichtlijnen voor de constructie van nieuwe, betere instituties.

Daarnaast dienen politieke theoretici zich te buigen over kwesties van strategie en tactiek. Dat is de derde stap. Voorstellen voor institutionele veranderingen moeten niet alleen voldoen aan morele criteria (meer autonomie, meer gelijkheid) of aan prudentiële (meer economische welvaart), maar moeten tevens realistisch zijn (zie Engelen 2000, 13-15). Om die reden moeten zij zijn gebaseerd op 'dikke' vergelijkende beschrijvingen van instituties en hun structurerende effecten op menselijke handelingen. Deze beschrijvingen moeten tegelijk algemeen genoeg zijn om vuistregels te kunnen genereren die breed toepasbaar zijn én contextueel genoeg om behulpzaam te zijn bij het schatten van de kosten van concrete veranderingen. Verder dienen deze voorstellen te zijn gebaseerd op een incrementele vorm van institutionele verandering, die het lastige midden houdt tussen behoud en revolutie.¹¹ Tot slot moeten deze voorstellen winnaars en verliezers identificeren en moeten zij kunnen aangeven hoe de kosten voor de verliezers kunnen worden gecompenseerd. Alleen dan zal de politieke theoreticus erin slagen de beruchte kloof tussen theorie en praktijk te overbruggen en zal hij in staat zijn zijn sociaal-wetenschappelijk pessimisme te temperen met een gezonde dosis morele hoop.

Noten

1. Dit artikel is een vertaalde en (licht) bewerkte versie van *Globalization and multi-level governance in Europe. Realist criteria for institutional design, or how pessimistic should one be*, dat eind dit jaar in een special issue van de *Critical Inquiry of Social and Political Philosophy* over *associative democracy* onder redactie van Veit Bader en Paul Hirst zal verschijnen. Ik dank Veit Bader voor constructief commentaar op de Engelstalige versie.

2. Ik heb met deze termen geen enkele theoretische pretentie, maar gebruik ze slechts om de 'breuk' van de jaren zeventig binnen het kapitalistische systeem van sociale reproductie aan te duiden.

3. Dit is wat Hirst en Thompson de 'normatief-empirische modus' noemen (1997, 228 e.v.). Daarbij gaat het om normatief geïnformeerd sociaal-wetenschappelijk en historisch onderzoek naar alternatieven en mogelijkheden die haaks staan op de deterministische premissen van teleologische sociale theorieën.

4. Zie Marglin en Schor 1990; Kitschelt e.a. 1999 voor een nadere analyse van de achterliggende sociale, economische, politieke en culturele oorzaken.

5. Expliciet is dat in Hirst 1994, waar het economisch liberalisme van *Thatchers conservatives* ervan wordt beschuldigd vooral de belangen van renteniers te hebben gediend, 'ten koste van de publieke sector, de laagbetaalden, de werklozen, bijstandsgerechtigden in zijn algemeen en de industriële sector' (1994, 92).

6. Er is wel gezegd dat de oorsprong van het Europese project ligt in de oorlogservaringen van de lidstaten, en dus in de perceptie van een gedeelde kwetsbaarheid. Zo'n hobbesiaanse oorsprong sluit echter de accumulatie van 'dikkere' vormen van gemeenschappelijkheid niet uit. Het hoeft om die reden bijvoorbeeld niet te verbazen dat het Europese project het mislukken van een gemeenschappelijk defensiebeleid zonder kleerscheuren heeft overleefd. Of deze 'dikkere' vorm

van gemeenschappelijkheid ook volstaat om bijvoorbeeld redistributie tussen de regio's te schragen is echter kwestieus, evenals de vraag of een gedeelde oriëntatie daar überhaupt voor nodig is.

7. Dit onderzoek stond onder leiding van Gerhard Lehmruch, Burkard Eberlein en Arthur Benz, is uitgevoerd door de universiteit van Konstanz en gefinancierd door de deelstaat van Baden-Württemberg; zie Benz 1998, 558-560 voor een beschrijving van het project.

8. Hier verwijst Benz naar een standaard *topos* in het neocorporatisme-onderzoek, namelijk de spanning tussen de 'logica van het lidmaatschap' enerzijds en de 'logica van beïnvloeding' anderzijds. Georganiseerde belangenbehartigers zien zich geplaatst voor de moeilijkheid om eisen van interne democratische legitimiteit te verenigen met de noodzaak van onderhandelingsruimte. De eerste logica vereist een gebonden mandaat voor afgevaardigden, terwijl de tweede logica juist een vrij mandaat vereist (zie Streeck 1994; Schmitter en Streeck 1999[1981]).

9. Dit kan impliciet in Scharpfs oudere analyse worden aangetroffen. Daar wordt immers voorondersteld dat een oplossingsgeoriënteerde besluitvormingsstijl níet tot suboptimale uitkomsten leidt. Tegelijk is deze besluitvormingsstijl gestoeld op het bestaan van een 'gedeelde oriëntatie' die zelf afhankelijk is van een beperkt aantal deelnemers.

10. Exclusieve besluitvorming vermindert het aantal perspectieven en belangen dat in de besluitvorming wordt meegenomen en beïnvloedt op die manier de kwaliteit van het besluit op negatieve wijze. Deze stelling is gebaseerd op Scharpfs onderscheid tussen 'input-legitimiteit' en 'output-legitimiteit' als de twee zijden van democratische legitimiteit (Scharpf 1970; 1999, 6-15).

11. Charles Sabel's *bootstrapping reform* is een uitmuntend voorbeeld van zo'n incrementele strategie (Sabel 1995; zie ook Unger 1987, 395-441; Hirst 1994, 40-43, 96-101).

Literatuur

- Baccara, L. (2000) *Negotiating pension reform with the unions. The Italian experience in European perspective*. Paper gepresenteerd tijdens de twaalfde jaarvergadering van de Society for the Advancement of Socio-Economics. Londen.
- Benz, A. (1998) *Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle. Koordination und Strukturodynamik im europäischen Mehrebenensystem*. *Politische Vierteljahresschrift* 39 (3), pp. 558-589.
- Engelen, E. (2000) *Economisch burgerschap in de onderneming. Een oefening in concreet utopisme*. Amsterdam, Thela Thesis.
- Hirst, P. (1994) *Associative democracy. New forms of social and economic governance*. Oxford, Polity Press.
- en G. Thompson (1995/2000) *Globalization in question*. Oxford, Polity Press.
- en J. Zeitlin (1997) *Flexible specialization. Theory and evidence in the analysis of industrial change*. In: J. Rogers Hollingsworth e.a. (red.) *Contemporary capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 220-239.
- Kitschelt, H., P. Lange, G. Marks en J. Stephens (red.) (1999) *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Marglin, S. en J. Schor (red.) (1990) *The golden age of capitalism. Reinterpreting the postwar experience*. Oxford, Oxford University Press.
- Ohmea, K. (1990) *The borderless world*. Londen, Collins.
- Regini, M. (2000) *Between deregulation and social pacts. The responses of European economies to globalization*. *Politics & Society* 28 (1), pp. 5-33.
- Richardson, J. (red.) (1982) *Policy styles in Western Europe*. Londen, George Allen en Unwin.

- Rogers Hollingsworth, J. en R. Boyer (1997) *Coordination of economic actors and social systems of production*. In: J. Rogers Hollingsworth en R. Boyer (red.) *Contemporary capitalism. The embeddedness of institutions*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-47.
- Sabel, C. (1995) *Bootstrapping reform. Rebuilding firms, the welfare state, and unions*. *Politics & Society* 23 (1), pp. 5-48.
- Scharpf, F. (1970) *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz, Universitätsverlag.
- (1978) *Die Theorie der Politikverflechtung. Ein kurzgefaßter Leitfaden*. In: J. Hesse (red.) *Politikverflechtung im föderativen Staat*. Baden-Baden, Nomos.
- (1988) *The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European integration*. *Public Administration* 66, pp. 239-278.
- (1999) *Governing in Europe. Effective and democratic?* Oxford, Oxford University Press.
- , B. Reissert en F. Schnabel (1976) *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg, Scriptor.
- (red.) (1977) *Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis*. Kronberg, Athenäum.
- Schmitter, P. en W. Streeck (1999) *The organization of business interests. Studying the associative action of business in advanced industrial societies*. MPIfG Discussion Paper 99/1 [1981] (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>).
- Simon, H. (1978) *Die Architektur der Komplexität*. In: K. Türk (red.) *Handlungssysteme*. Opladen, Leske en Budrich, pp. 94-120.
- Sorge, A. (1999) *Mitbestimmung, Arbeitsorganisation und Technikanwendung*. In: W. Streeck en N. Kluge (red.) *Mitbestimmung in Deutschland. Tradition und Effizienz*. Frankfurt, Campus, pp. 17-134.
- Strange, S. (1996) *The retreat of the state*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, W. (1994) *Staat und Verbände. Neue Fragen, neue Antworten?* *PVS* 25, pp. 7-34.
- (1996) *Neo-voluntarism. A new European social policy regime?* In: G. Marks e.a. (red.) *Governance in the European Union*. Londen, Sage, pp. 64-94.
- (1998a) *The internationalization of industrial relations in Europe. Prospects and problems*. *Politics & Society* 26 (4), pp. 429-459.
- (1998b) *Europese integratie en de toekomst van de verzorgingsstaat*. Lezing in De Balie in Amsterdam, 9 november 1998, op uitnodiging van de Nederlandse sociaal-democratische afvaardiging in het Europese Parlement.
- (1999) *Social citizenship under regime competition. The case of the European works council*. In: W. Streeck *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*. Frankfurt, Campus, pp. 124-158.
- en P. Schmitter (1985) *Community, market, state – and associations?* In: W. Streeck en P. Schmitter (red.) *Private interest government*. Londen, Sage, pp. 1-29.
- en S. Vitols (1995) *The European community. Between mandatory consultation and voluntary information*. In: J. Rogers en W. Streeck (red.) *Works councils. Consultation, representation and cooperation in industrial relations*. Chicago, University of Chicago Press, pp. 243-281.
- Unger, R. (1987) *False necessity. Anti-necessitarian social theory in the service of empowered democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vogel, D. (1995) *Trading up. Consumer and environmental regulation in a global economy*. Cambridge, Harvard University Press.
- (1997) *Trading up and governing across. Transnational governance and environmental protection*. *Journal of European Public Policy* 4, pp. 556-571.