

Globalist avant l'lettre

René Römer over kleinschaligheid

Drs. Miguel Goede

Inleiding

De kleinschaligheid van samenlevingen is een relevant onderwerp op de Nederlandse Antillen en op Curaçao dat vergeten is. Verwezen kan worden naar het streven naar de realisatie van de autonome status van Curaçao in het Koninkrijk der Nederlanden, de weer opgelaaide discussie over marktbescherming van de lokale industrie, de discussie over het wel of niet aanvaarden van de 'ultraperifere status' door de eilanden van de Nederlandse Antillen of het aansluiten bij een ander handelsblok als bijvoorbeeld de 'North American Free Trade Association'. Reeds in 1982 stoeide René Römer met het begrip kleinschaligheid op zoek naar houvast, in een artikel, getiteld 'De mini-staat; Problemen van kleinschaligheid', gepubliceerd in 'Een decennium later; Opstellen ter gelegenheid van het tienjarig bestaan van de faculteit van rechtsgeleerdheid'.

In het onderhavig artikel wordt uitgaande van de ideeën van René Römer gekeken naar de relatie tussen kleinschaligheid en ontwikkeling. Eerst worden zijn ideeën geïnventariseerd. Vervolgens worden ze van commentaar voorzien en wordt het artikel afgerond met een aantal opmerkingen en conclusies.

Römers opvattingen over kleinschaligheid en ontwikkeling

In zijn artikel 'De mini-staat; Problemen van kleinschaligheid' onderstreept Römer, na verkenning van andere bronnen, drie elementen van belang bij het omschrijven van kleinschaligheid:

- De beperktheid van het territoire
- De demografische kleinschaligheid
- De beperkte economische mogelijkheden

Wat de demografie betreft wordt door Römer de grens van kleinschaligheid gelegd bij één miljoen inwoners. Wat de economie betreft wordt gerefereerd aan het gebrek aan grondstoffen en een kleine lokale markt. Römer is echter van mening dat een strategische geografische ligging vele van de beperkingen kan compenseren. Hij concludeert dan ook, dat kleinschaligheid een comparatief begrip is, geen abstract en zeker geen objectief begrip. Kortom er is volgens Römer geen eenduidige omschrijving van het begrip kleinschaligheid te geven. Römer stelt dat het wel evident is dat de Nederlandse Antillen een mini-staat is, bestaande uit (nu) vijf (toen zes) minisamenlevingen.

Er zijn volgens Römer drie aspecten die inherent zijn aan de kleinschaligheid:

- Economische

- Sociale
- Politieke

Römer stelt dat in het westen ontwikkelde macro-economische theorieën niet zonder meer van toepassing zijn in de mini-samenleving. Dit is onder andere het gevolg van het feit dat de kennis in een ander type samenleving is ontwikkeld en het statistisch gegeven dat de kans klein is dat er uit een kleine bevolking een groot econoom opstaat. Verder is het gebruiken van statistische technieken moeilijk door het kleine absolute aantal inwoners. Ook wordt volgens Römer vaak vergeten dat het om mono-culturen gaat. Verder merkt Römer op dat kleinschalige economieën geen 'self-sustained growth' kennen wat leidt tot 'underdevelopment'. 'Self-sustained growth' is volgens Römer alleen mogelijk in grote continentale economieën, in termen van populatie en grondgebied. Dit is volgens Römer ook de drijfveer van de integratie van bijvoorbeeld Europa, Caricom en Pacto Andino. Maar om deze integratie succesvol te maken zijn ook ideologische consensus en andere geografische factoren van belang. Zo wordt door hem gewezen op de ideologische pluriformiteit van het Caribische gebied en de scheiding door de zee als factoren voor het volgens Römer achterblijven van de ontwikkeling van de Caricom. Verder merkt Römer op dat 'self-sustained growth' wordt bemoeilijkt door de 'dependencia' (afhankelijkheid) van economieën van West-Europa of Noord-Amerika. Alleen door allertheid en flexibiliteit kan de kleine economie eigen voordelen behalen.

De sociale aspecten van kleinschaligheid zijn volgens Römer relatief onderbelicht. Het gaat om de gevolgen van de sociale relaties, de sociale structuur van de samenleving, de instituties, de daaruit voortvloeiende rollen, en daaruit voortvloeiende waarden en doelstellingen.

De kleinschaligheid dwingt de samenleving om economische redenen tot externe contacten. Hierdoor wordt een gamma aan ideeën uit grote economieën geïmporteerd die niet zonder meer van toepassing zijn in de mini-samenleving. Wat volgens Römer leidt tot erosie van de eigen cultuur.

Verder merkt Römer op dat door de kleinschaligheid persoonlijke relaties het zakelijke doorkruisen, waardoor relaties ook politiek worden. Dubbele functies komen veelvuldig voor. Dit leidt tot een aantal fenomenen: de enclaves van expats en het fenomeen dat lokalen elkaar kennen, maar elkaar onzeker tegemoet treden, omdat men niet weet welke rol aan te nemen. Verder zijn de mogelijkheden voor sociale mobiliteit beperkt vanwege de beperkte beroepenstructuur en ontstaan er klikjes.

Römer merkt op dat de kleinschalige Nederlandse Antillen een te gedifferentieerde structuren heeft die zouden werken in een grootschalige samenleving, maar hier niet. Deze structuren zijn geïmporteerd door publiciteitsmedia; bewuste en bedoelde beïnvloeding via de Nederlandse ontwikkelingshulp; bewuste beïnvloeding via reclame.

De politieke problemen van kleinschaligheid worden door Römer onderverdeeld in internationaal en lokaal. Volkenrechtelijke kleinschaligheid is geen probleem, maar internationale betrekkingen vormen dat wel. Ondanks politieke onafhankelijkheid blijven mini-staten afhankelijk van grote staten.

De lokale politiek wordt beïnvloed door bloedverwantschap, vriendschapsrelaties en partijloyaliteit ten koste van zakelijke en bestuurlijke argumenten.

Römer vindt dat de kleinschalige samenlevingen moeten kiezen voor minder gedifferentieerde structuren. Omdat ze dit niet doen, zijn ze genoodzaakt mensen in het buitenland op te leiden. Dit brengt twee gevolgen met zich mee: het verder importeren van ideeën en het bevorderen van 'brain-drain'.

Römer concludeert dat kleinschaligheid een beperking is voor de ontwikkeling van grootschalige industrialisatie. Hij ziet meer voordeel in het aanbieden van diensten. Tegen deze achtergrond was Römer geen voorstander van de desintegratie van de Antillen.

René Römer vervolgt zijn worsteling met kleinschaligheid en ontwikkeling en ontpopt zich in zijn artikel 'Kleinschaligheid en ontwikkeling' (1991), als een globalist van het eerste uur. Hij bouwt nadrukkelijk voort op het eerste artikel, maar legt nu, naast nadruk op de variabele 'schaal' (kleinschaligheid), ook nadruk op de variabele 'ontwikkeling'. Met betrekking tot schaal komt hij weer tot het kwantitatief demografisch criterium van één miljoen. Römer heeft daar geen vrede mee. Hij tracht uit te leggen waarom, door nader op de situatie van Curaçao in te gaan. "Curaçao lijkt groter dan het is, of misschien moeten we zeggen dat Curaçao groter is dan het lijkt." Dit is volgens Römer het resultaat van de strategische ligging en de natuurlijke haven van het eiland. Hij illustreert dit aan de hand van de olieraffinaderij die in 1915 gevestigd werd. In 1985 vertrok de Shell en werd de exploitatie van de raffinaderij overgenomen door de Venezolaanse maatschappij. Römer stelt dat Curaçao tussen de kleine eilanden van het Caribisch gebied een aparte plaats inneemt omdat het de beperkingen van de kleine schaal door de strategisch ligging heeft overwonnen.

Vervolgens stort Römer zich op het begrip ontwikkeling door te stellen, dat ook het begrip ontwikkeling ook geen algemeen aanvaarde omschrijving kent. Römer koppelt kleinschaligheid en ontwikkeling. Deze koppeling is volgens hem moeilijk omdat economische en sociaal-culturele factoren worden afgewisseld, evenals interne en externe factoren. 'Ontwikkeling' wordt volgens Römer gekoppeld aan 'ontwikkelde'. Dit verwijst dan impliciet en expliciet naar het Westen. De vraag is, wie bij het definiëren van een acceptabel welvaarts- of welzijnsniveau bepaalt wat acceptabel is. Römer stelt dat het meedenken van de donor doorslaat naar mee willen beslissen. In deze context doet Römer de uitspraak, dat ontwikkelingssamenwerking verwestering van de recipiënt inhoudt. Ontwikkeling is een normatief begrip. Römer pleit er voor om ontwikkelingsalternatieven per beleidsgebied te bekijken, rekening houdend met cultuur en structuur. Een

ontwikkelingsstrategie moet bijvoorbeeld rekening houden met het structureel tekort aan menskracht. Het door elkaar lopen van persoonlijke en zakelijke relaties, die leiden tot politiek. Om dit laatste te voorkomen is volgens Römer het binnenhalen van uitheemse gespecialiseerde krachten noodzakelijk. Dit leidt tot enclaves van hoogbetaalde uitheemse experts. Deze specialisten hebben volgens Römer invloed op het definiëren van ontwikkelingsdoelen. Hierdoor sluiten de doelen vaak niet aan bij de realiteit.

Het te kleine draagvlak van de samenleving maakt het moeilijk om de kosten van de eenmaal aangelegde infrastructuur te kunnen dragen en de gepleegde investeringen terug te verdienen. Dit geldt met name voor de telecommunicatie, de zee- en luchthaven. Dit maakt volgens Römer het hebben van een duidelijke visie noodzakelijk. Römer merkt tot slot op dat kleinschalige samenlevingen extreem afhankelijk zijn van externe factoren en dat daarom een hoge flexibiliteit noodzakelijk is.

Commentaar op de ideeën van Römer

De complexiteit van de exercitie van Römer wordt duidelijk bij analyseren van de SIDS (Small Island Developing States). Het betreft een informele groep van 43 landen en eilanden (bijlage 1), die zich begin jaren negentig heeft ontwikkeld binnen de Verenigde Naties, en een alliantie vormen om gezamenlijk op te komen voor hun gemeenschappelijke problemen. SIDS zijn eilanden en landen die laag aan de kust liggen die gemeenschappelijke uitdagingen kennen ten aanzien van duurzame ontwikkeling en kwetsbaar zijn. Ze worden in de internationale arena erkend als 'special cases' op basis van hun laag bevolkingsaantal, beperkte middelen, het feit dat ze afgelegen zijn, kwetsbaar zijn voor natuurrampen, en de grote mate van afhankelijkheid van het buitenlandse handel en internationale ontwikkelingen.

Opvallend is dat de lijst niet alleen uit eilanden bestaat, maar ook uit landen als Guyana en Suriname. Voorts valt op dat arme landen als Haïti en succesvolle economieën als Singapore op dezelfde lijst worden vermeld. Geconcludeerd moet worden dat, op het eerste gezicht, ook de SIDS geen eenduidig criteria hebben gevonden voor kleinschaligheid.

Om progressie in het onderzoek naar de invloed van kleinschaligheid van samenleving te maken, is een nadere onderverdeling van de SIDS noodzakelijk c.q. het nader omschrijven van de cultuur- en structuur elementen. Op de eerste plaats is het relevant onderscheid te maken tussen een kleinschalig land en een kleinschalig eiland. Een kleinschalig land heeft, vergeleken met een eiland meer mogelijkheid te integreren met een buurland en op deze wijze de nadelen van kleinschaligheid te beperken.

Verder is het relevant onderscheid te maken tussen grote en kleine eilanden. Een eiland als Curaçao is een kleinschalige economie, maar het is niet te vergelijken met bijvoorbeeld St. Maarten (Advies werkgroep bestuurlijke en financiële verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004). Verder is een

relevant verschil of een eiland onderdeel is van een staatsrechtelijke eenheid, een eilanden archipel of daadwerkelijk afgezonderd is.

	Land	Eiland
Grootschalig		Cuba Haïti
Kleinschalig	Guyana Suriname	Nederlandse Antillen

Tabel 1: Indeling van landen

Een goed voorbeeld van het goed invullen van cultuur- en structuur-elementen geeft Rosaria (2004). Hij beargumenteert in de discussie rond de UPG status waarom de Nederlandse Antillen niet zouden moeten kiezen voor de ultraperifere status net als bijvoorbeeld Madeira, omdat de structuur van de economie verschillend is. Madeira heeft een significante agrarische sector en heeft de EU als belangrijkste handelspartner. De Nederlandse Antillen daarentegen hebben een te verwaarlozen agrarische sector en hebben de Verenigde Staten als belangrijkste handelspartner. Hij concludeert derhalve, dat de Antillen niet dezelfde ontwikkelingsstrategie moeten volgen als bijvoorbeeld Madeira.

Verder is het opvallend dat Römer de variabele koloniale band niet opneemt in zijn analyse inzake kleinschaligheid en ontwikkeling, hoewel hij opmerkt, dat landen ondanks politieke onafhankelijkheid op een andere wijze afhankelijk blijven, terwijl uit zijn ander werk blijkt, dat hij zich bewust is van de impact hiervan. De Britse en Franse eilanden bijvoorbeeld hebben zich anders ontwikkeld dan de Nederlandse eilanden.

In het verlengde hiervan is het opvallend, dat Römer de etnische en culturele samenstelling van de bevolking van kleinschalige economieën niet meeneemt in zijn analyse, terwijl hij dit in zijn ander werk wel doet. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het een bewuste keuze is geweest om af te zonderen ten behoeve van de analyse er van.

Het werk van Römer roept bij de organisatiekundige ongetwijfeld de gedachten van de situationele of contingency-school op (Mintzberg, 1979). De situationele benadering stelt dat de structuur en de werking van de organisatie afhankelijk zijn van een viertal situationele factoren: leeftijd en omvang van de organisatie, de toegepaste technologie in de organisatie, de omgeving van de organisatie, en de macht in en rond de organisatie.

De kleinschaligheid verwijst naar de contingency-factor 'omvang'. Mintzberg stelt onder andere dat hoe groter de organisatie hoe meer gedifferentieerd de organisatie(structuur). De contingency-school spreekt nadrukkelijk geen waarde oordeel uit over welke organisatiestructuur dan ook. Allen zijn goed of slecht afhankelijk van de situatie: "There is no one best way of organizing". Dit heeft ook betrekking op het vraagstuk van kleinschaligheid van samenlevingen wat leren. "There is no one best way of developing". Zelfs Römer begaat de fout om kleinschaligheid te zien als een beperking, terwijl de organisatiekunde leert, dat dit een gegeven is, waar rekening mee gehouden moet worden. In lijn van de contingency-school wordt hier gesteld dat de beste structuur die past bij kleinschaligheid is de simpele structuur, gekenmerkt door weinig differentiatie en korte, directe persoonlijke lijnen.

Een tweede factor van de contingency-school die in deze context relevant lijkt, is de macht in en rond de organisatie. Een tweetal gerelateerde stellingen zijn: De macht van de externe coalitie wordt vertaald in de samenstelling van de toezichthoudende organen van de organisatie. En: hoe groter de macht van de externe coalitie hoe centralistischer de structuur.

Deze stellingen bieden ook houvast om de relatie tussen donor en recipiënt (bijvoorbeeld Nederland en de Nederlandse Antillen) te begrijpen. Ze bieden verklaring waarom in organisaties Nederlandse maatstaven worden gehanteerd. Teven bieden de stellingen een mogelijke verklaring voor de autoritaire verhoudingen binnen organisatie en ook voor autoritaire verhoudingen tussen bestuurders en de bevolking.

De opmerkingen van Römer ten aanzien van de import van ideeën en instituties zijn sterk. Hij beschrijft in feite de import van concepten die niet aansluiten bij de simpele structuur. Deze observaties zijn ook onafhankelijk van hem gemaakt in '2020: Creating the Caribbean Future'. Opvallend is dat dit vaak wordt vergeten. Het in het buitenland (maar ook lokaal) opgeleide kader vergeet doorgaans, dat de Nederlandse Antillen een mini-staat zijn. Steeds weer worden gedifferentieerde structuren in stand gehouden en gecreëerd, met alle gevolgen van dien.

Conclusies en vragen

Geconcludeerd wordt dat alleen de demografie, meer dan één miljoen inwoners, het enige duidelijke criteria is om onderscheid te maken tussen kleinschalige en niet-kleinschalige landen. Het is echter moeilijk vol te houden dat bijvoorbeeld Suriname klein is, gegeven haar oppervlakte en economische mogelijkheden. Wel kan gediscussieerd worden over het getal één miljoen inwoners. Waarom geen vijfhonderdduizend inwoners als grens?

De kracht van Römer ligt in de analyse van de sociale implicaties. Na het vernemen van de sociale implicaties van kleinschaligheid, wordt de vraag opgeroepen, of het door de kleinschaligheid van mini-samenlevingen niet mogelijk is te voldoen aan de voorwaarden voor ontwikkeling.

Römer laat bij het analyseren van het concept kleinschaligheid zich zien als een briljant analyticus en iemand die globalisatie aanvoelde. Hij laat ons met een aantal vragen achter voor nader onderzoek. De grootste vraag is of de informatie en telecommunicatie technologie de beperkingen van de kleinschaligheid opheffen. Zo is het duidelijk dat de scheiding tussen de bewoners van Curaçao en de Curaçaoënaars in Nederland, dankzij de technologie, niet zo groot is. Het is duidelijk dat de Curaçaoese gemeenschap in Nederland bijdraagt aan de economie van Curaçao. Dit wordt onder andere bewezen door de strategie van de Nederlands Antilliaanse Voetbalbond die van 2003 de in Nederland bij profclubs voetballende Antillianen inzet voor internationale wedstrijden.

Een tweede vraag die beantwoord moet worden is of integratie van een eiland in een blok de kleinschaligheid ook daadwerkelijk verhelpt. Immers een eiland blijft een eiland. Deze vraag is relevant in de context van de discussie of de Antillen de status van ultraperifeer gebied moeten aanvaarden of dat de Antillen zich moeten aansluiten bij een ander blok, bijvoorbeeld de 'North American Free Trade Association'.

Drs. Miguel Goede is wetenschappelijk medewerker bestuurskunde en politicologie aan de Sociaal Economische Faculteit van de Nederlandse Antillen. Hij is voorzitter van de Vereniging Bestuurskunde van de Nederlandse Antillen en Aruba.

Geraadpleegde literatuur

2020: Creating the Caribbean Future, 1997

Advies werkgroep bestuurlijke en financiële verhoudingen Nederlandse Antillen (Rapport Jesurun), 8 oktober 2004

Luiten W., R. Römer, J. Spruit, Een decennium later; Opstellenbundel ter gelegenheid van het 10-jarig bestaan van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, UNA/Kluwer, Willemstad/Deventer, 1982

Mintzberg, H., The structuring of organizations, 1979

Rosaria, A., Status Ultraperiferiko, e ta bon pa nos? riba invitashon di VBNA, 20 mart 2004 Kralendijk, Bonaire

The first ECLAC/CDCC training workshop in evidence-based social policy formulation for Caribbean Small Island Developing States (SIDS), Port-of-Spain, 28-31 October 2002

Uni ku UNA; Noten bij Van der Grinten, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991

Bijlage 1: Alliance of Small Island States

Members

- . Antigua and Barbuda
- . Bahamas
- . Barbados
- . Belize
- . Cape Verde
- . Comoros
- . Cook Islands
- . Cuba
- . Cyprus
- . Dominica
- . Fiji
- . Federated States of Micronesia
- . Grenada
- . Guinea-Bissau
- . Guyana
- . Haiti
- . Jamaica
- . Kiribati
- . Maldives
- . Malta
- . Marshall Islands
- . Mauritius
- . Nauru
- . Niue
- . Palau
- . Papua New Guinea
- . Samoa
- . Singapore
- . Seychelles
- . Sao Tome and Principe
- . Solomon Islands
- . St. Kitts and Nevis
- . St. Lucia
- . St. Vincent and the Grenadines
- . Suriname
- . Tonga
- . Trinidad and Tobago
- . Tuvalu
- . Vanuatu

Observers

- . American Samoa
- . Guam
- . Netherlands Antilles
- . U.S. Virgin Islands