



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen



Januari
2014

De Toekomst van Ontwikkelingssamenwerking

Investeren in grondstoffendiplomatie een *must* voor Europa

Bij welke regionale alliantie binnen de EU sluit Nederland zich aan?

Migranten en homoseksuelen de gebeten honden in Rusland

www.internationalespectator.nl

Redactioneel

DE TOEKOMST VAN DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 2

Artikelen

Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking: een agenda voor de 21ste eeuw | *Paul Hoebink* 2

Internationale samenwerking in de doe-democratie: van hulp naar mondiale ontwikkeling | *Christine Carabain & Gabi Spitz* 2

Column Artikelen

Strategische wending naar sociale en duurzame globalisering nodig | *Frans Bieckmann* 2

.....[k o m t n o g]..... | *Hivos* 2

De kracht van microfinanciering | *Hann Verheijen* 2

Topsector Internationale Ontwikkeling & Duurzaamheid: nieuwe vormen voor innovatie en verbinding in internationale ontwikkeling | *Harry Derksen & Jack van Ham* 2

Europa moet investeren in grondstoffendiplomatie | *Gerben Jan Gerbrandy & Karen Arnon* 2

‘Adieu Benelux, Välkommen Norden’?: Nederland en regionale allianties in de Europese Unie | *Arjan Uilenreef* 2

Geen plaats voor outsiders: de preciaire situatie van migranten en LHBT’s in Rusland | *Robin Dirix & Lien Verpoest* 2

Respons

Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie | *Herman Beun* 2

Boekbesprekingen

Soedan: het sinistere spel om macht, rijkdom en olie | *Hildebrand Bijleveld* 2

Cyber War will not take place | *Kees Homan* 2

Verloren Consensus. Europa in het Nederlandse Parlementair-Politieke Debat 1945-2013 | *Mathieu Segers* 2

Margaret Thatcher: The Authorized Biography (Volume One: Not For Turning) | *Jan Willem Scholten* 2

Central Asia in International Relations, The Legacies of Halford Mackinder | *Paul Meerts* 2

Nieuw Verschenen *Joris Kreutzer* 2

Film

Wadjda | *Antoinette Vlieger* (op achtercover)



Redactioneel

Volgt nog

Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking: een agenda voor de 21ste eeuw

Ontwikkelingssamenwerking is belangrijk als katalysator voor ontwikkeling. Haar aandeel binnen internationale samenwerking neemt echter af. Immers, steeds meer landen ontstijgen het stigma van ontwikkelingsland. De huidige vraagstukken zijn eerder mondiaal van aard en vragen om een gezamenlijke aanpak. Dat besef is er, maar beleid, instrumenten en middelen voor de aanpak van grensoverschrijdende problemen blijven achter. Bezuinigingen en korte-termijnbelangen voeren de boventoon.

Op 20 januari 2014 viert de moderne ontwikkelingssamenwerking haar 65ste verjaardag; de Nederlandse ontwikkelingsamenwerking is slechts enkele maanden jonger.¹ Dat roept automatisch de vraag op of we 'ontwikkelingssamenwerking' niet met pensioen moeten sturen. Daar worden, ook in het internationale debat, diverse redenen voor gegeven. Zo zijn er in veel ontwikkelingslanden successen geboekt, is het aantal minst-ontwikkelde en lage-inkomenslanden gedaald, gaat ook het aantal armen naar beneden en is er alleen daarom al minder behoefte aan ontwikkelingshulp. Ten tweede, zo suggereren sommigen, is ontwikkelingshulp inmiddels een kleine stroom aan middelen geworden in vergelijking tot particuliere stromen, zoals investeringen vanuit bedrijven en overmakingen van migranten. Bovendien zijn er nieuwe donoren op het toneel verschenen, die overigens ook nog zelf hulpontvanger zijn. Dus, zo is de suggestie, kunnen ontwikkelingslanden wel zonder ontwikkelingshulp, zal de markt het werk wel doen en ook voor ontwikkeling zorgen in die landen die tot nu toe achterbleven.

Tegen deze redeneringen is het nodige in te brengen, maar ze roepen wel de vraag op of er niet een grondige herijking nodig is, gron-

diger dan de herijkingen onder minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eegje Schoo van 1984 en die van het buitenlandbeleid onder 'Paars' uit 1995. Roept de 21ste eeuw niet om andere recepten, andere medicijnen en instrumenten voor ziekten en aandoeningen die anders zijn dan die van 65 of zelfs 30 jaar geleden?

Misschien is het te optimistisch om nu al afscheid te nemen van ontwikkelingssamenwerking, maar een grondige herziening van beleid en instrumenten lijkt uitermate wenselijk. Dit mede in het licht van de aanpak van een aantal mondiale, grensoverschrijdende problemen die meer internationale samenwerking vereisen. De uitdagingen waarvoor de 21ste eeuw ons stelt, blijven die van het zoeken naar instrumenten en nieuwe vormen van internationale samenwerking om een aantal mondiale uitdagingen aan te pakken.

Oude en nieuwe problemen

Dat een aantal van de problemen waarvoor de mensheid gesteld wordt, grensoverschrijdend is en dus alleen internationaal, via internationale samenwerking, op te lossen, is geenszins een nieuw idee. Al in 1972, bij de eerste grote internationale milieuconferentie in Stockholm, een vervolg op

Paul Hoebink is Bijzonder Hoogleraar Ontwikkelingsamenwerking en directeur van het Centrum voor Internationale Ontwikkelingsvraagstukken aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Er zijn te weinig
kritische evaluaties
van de wijze waarop
VN-organisaties
hulpprogramma's
implementeren

de olieramp die de Torrey Canyon in 1967 voor de Britse kust veroorzaakte, werd geconcludeerd dat internationale samenwerking bij het aanpakken van milieuproblemen vereist was. Conclusie nummer twee was dat, omdat in ontwikkelde landen aantasting van het milieu veelal veroorzaakt werd als bijverschijnsel van welvaart en snel toenemende consumptie en in ontwikkelingslanden juist vanwege hun armoede, de ontwikkelde landen zouden moeten bijspringen om ontwikkelingslanden bij deze milieuproblemen te helpen.

Meer dan ooit in de historie van de mensheid is de laatste decennia duidelijk geworden dat het in eerste instantie juist ook problemen zijn rond het mondiale milieu die een internationale aanpak vereisen. Daarbij gaat het niet alleen om voor de hand liggende zaken als de aantasting van de ozonlaag en klimaatverandering, maar ook om de vervuiling van zeeën en rivieren, om overbevissing, enz. Het debat over deze mondiale vraagstukken leek gevoerd te kunnen worden onder de noemer van internationale of mondiale publieke goederen, want de ozonlaag en de visbestanden zijn een mondiaal publiek goed. Het *Office of Development Studies* van het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) heeft met diverse publicaties geprobeerd dat debat aan te zwengelen;² in Nederland is het opgepakt door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport over ontwikkelingssamenwerking.³ Maar net als eerder in Frankrijk en Zweden is het debat daarover ook in Nederland feitelijk stilgevallen.⁴ In haar nota *Wat de wereld verdient* refereert minister Ploumen nog wel aan die internationale publieke goederen, maar veel verder dan de constatering dat het vaak ontbreekt aan mondiaal bestuur, komt het niet. Het leidt in ieder geval nog niet tot nieuw beleid en vooral niet tot een visie op de aanpak van vraagstukken rond mondiale publieke goederen en de rol van nationale en internationale organisaties daarbij.

Toch is ook de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden dat er niet alleen steeds meer problemen zijn te scharen onder de noemer van het voorzien in die mondiale publieke goederen en mondiale samenwerking vereisen, maar ook dat alleen al vanwege de veranderde machtsverhoudingen in de wereld, meer dan ooit een dergelijke mondiale samenwerking nodig is. Dat geldt allereerst voor veiligheidsproblemen, waarbij het al langere tijd gebruikelijk was daarbij middelen vanuit het budget voor ontwikkelingssamenwerking in te zetten. De aanslag van 11 september 2001 op de *Twin Towers* in New York had al duidelijk gemaakt dat terroristen ook in het machtigste

land op deze aardbol kunnen toeslaan en dat dus elk land kwetsbaar is. Dit is dus evenzeer onderdeel van de mondialisering: dat ook geweld alle grenzen overgaat. De werkelijkheid is nog navranter: waar geweld mondialiseert, zijn oplossingen nog steeds gelocaliseerd. Afghanistan en Somalië geven tegelijkertijd de noodzaak en de grenzen van gezamenlijk militair optreden aan.

Gezondheid is ook in toenemende mate een mondiaal publiek goed geworden en al lang niet meer een kwestie van nationale organisaties alleen. Bacteriën en virussen reizen even snel als vliegtuigen, wat betekent dat iedere wereldburger ook hier gebaat is bij samenwerking. Om ziekten (van mensen én vee) in te dammen en uit te roeien via vaccinatiecampagnes en gezamenlijke fytosanitaire maatregelen, via gezamenlijk onderzoek en goede toegang tot geneesmiddelen, is niet alleen internationale samenwerking nodig, maar moeten er ook gezamenlijke fondsen zijn.

Zo zijn er naast het mondiale milieu, visvoorraden, veiligheid en gezondheid, nog andere zaken te noemen die we tot de mondiale publieke goederen kunnen rekenen, waaronder wetenschappelijke kennis, regels rond de internationale rechtsorde en handel, en zeker ook voedselzekerheid. Dat betekent niet dat we elk probleem tot een mondiaal probleem van voorziening in publieke goederen moeten maken en dat we de grenzen tussen nationale, regionale en mondiale verantwoordelijkheden en oplossingen nauwgezet in de gaten dienen te houden. Wél dat we niet zullen kunnen verhinderen dat problemen of publieke goederen die eerst vooral een nationaal karakter hadden, door de mondialisering kunnen internationaliseren. Naarmate de mondialisering toeneemt en steeds meer problemen grensoverschrijdend worden of zijn, dwingt zich ook de noodzaak tot internationale samenwerking af, simpelweg omdat die problemen niet meer op nationaal niveau alleen op te lossen zijn. Vanachter de dijken naar de wereld kijken, werkt niet, nationale benepenheid is een rem op oplossingen van problemen die als een vulkanische aswolk ook op de lage landen neerdalen.



Een sloppenwijk in Ahmedabad, India. Een veel gehoord cliché dezer dagen is dat de meeste armen nú in midden-inkomenslanden wonen. Dat is in ieder geval geografisch al een foute stelling, omdat die meeste armen altijd al in India en China woonden. Foto Emmanuel Dyan

Internationale samenwerking 2.0

De armoede zal in 2015 misschien gehalveerd, maar niet de wereld uit zijn. Dat is ook de reden dat het *High Level Panel of Eminent Persons*, onder voorzitterschap van Bambang Yudhoyono, Ellen Sirleaf JoÚson en David Cameron, in zijn rapport over de Millennium-ontwikkelingsdoelstellingen na 2015, het uitroeien van armoede nog steeds op de eerste plaats zet.⁵ Het evenwichtig rapport van dit panel, dat een dozijn oude en nieuwe doelstellingen voorstelt voor de periode tot 2030, zal waarschijnlijk door de internationale gemeenschap worden aanvaard.

Dit betekent dat ontwikkelingssamenwerking in ieder geval nog een belangrijk onderdeel zal zijn van internationale samenwerking, waarbij de nadruk, gezien de voorgestelde nieuwe millenniumdoelstellingen, op onderwijs, gezondheidszorg en toegang tot schoon drinkwater zal liggen, maar

evenzeer op voedselzekerheid, energie, een behoedzaam omgaan met natuurlijke hulpbronnen en het creëren van werk. Daarmee wordt de ontwikkelingsagenda zeker niet minder breed dan hij nu is, maar wel gefocust op een kleiner aantal landen. Daaronder vooral ook een aantal fragiele staten, wat de implementatie complexer en het behalen van resultaten moeilijker zal maken.

Een veel gehoord cliché dezer dagen is dat de meeste armen nú in midden-inkomenslanden wonen. Dat is in ieder geval geografisch gezien al een foute stelling, omdat die meeste armen altijd al in India en China woonden. Het is een reactie op Paul Colliers boek *The Bottom Billion*, waarin verondersteld werd dat die miljard armen die in 'land-locked', slecht bestuurd en fragiele staten leven, moeilijk uit een armoedeval zouden kunnen ontsnappen.⁶ Die reactie is terecht, maar tegelijkertijd ook niet echt een verrassing, want zij heeft



alleen te maken met het feit dat India en China van status zijn veranderd: van lage-inkomensland naar midden-inkomensland. Feit is dat de armoede het snelst daalt in China en dat China en India tegelijkertijd geen landen meer zullen en kunnen zijn waarop ontwikkelingssamenwerking zal zijn gericht, mede omdat ze zelf (China overigens meer dan India) donorlanden zijn geworden.

Een tweede gelijksoortig, eigenlijk vooral in Nederland gehoord, cliché is dat Afrika geen 'bread basket' meer is en er zeventien Afrikaanse landen zijn die snel groeien, maar dat dat niets met ontwikkelingshulp te maken heeft. Kortom, dat de noodzaak tot het geven van hulp eigenlijk verdwenen is. Zeker is dat buitenlandse investeringen en overmakingen van migranten ('remittances') in de meeste van deze landen in ieder geval niet de belangrijkste oorzaak zijn van die economische groei, wel het ontstaan van een midden-

klasse die onderneemt en consumeert. En het ontstaan van die middenklasse, bijna geheel afwezig bij de dekolonisatie in Afrika, is er mede gekomen door verbeterde gezondheidszorg, verbeterd (hoger) onderwijs, en daar heeft ontwikkelingshulp 'toevallig' wel een rol gespeeld en die zal ook in komende jaren nodig zijn. Geen doorslaggevende rol, want de doorslag geeft al lang niet meer de ontwikkelingshulp, in tegenstelling tot ooit, in de jaren vijftig, in Zuid-Korea en Taiwan. De inzet komt in eerste instantie van Afrikaanse regeringen en de bevolking zelf, en hulp kan daarbij een katalysator zijn. Maar ontwikkelingshulp heeft wel 'wonderen' verricht, bij de Groene Revolutie in de landbouw, bij het uitroeien van ziekten, bij het aanleggen van infrastructuur. Ik citeer hier de Britse conservatieven, mede om het verschil in debat over ontwikkelingssamenwerking bij ons en bij onze burens te illustreren.

Dat is echter het halve plaatje, want met de landen die afvallen op de lijst van ontwikkelingshulpontvangers zijn er wel samenwerkingsverbanden nodig om die coöperatie op het terrein van mondiale publieke goederen vorm te geven. Dat is internationale samenwerking 2.0. Een uitbreiding van de kaders van internationale samenwerking op het terrein van die mondiale publieke goederen naar die landen die de status van ontwikkelingshulpontvanger ontstegen zijn, maar die wel nog ondersteuning nodig hebben, vooral in de sfeer van samenwerking en uitwisseling voor capaciteitsopbouw en kennis.

Dat is een pleidooi voor (1) samenwerking met landen die het niveau van lage-inkomenslanden zijn ontstegen en (2) die nog steeds op bepaalde terreinen ondersteuning nodig hebben, (3) in een relatie die van beide kanten voordelen oplevert, (4) die buiten kaders durft te gaan van wat Nederlandse topsectoren heten te zijn en (5) het platte van de stimulering van handel en export overstijgt. Over dat laatste: de Nederlandse 'koopman' lijkt nog te vaak niet te beseffen dat 'branding' van Nederland als 'product' over velelei schijven loopt, waarbij sympathie, gecreëerd door belangeloze ondersteuning, een eerste vorm kan zijn.

Naar een nieuwe architectuur

De werkelijkheid gaat ook hier soms de gedachten vooruit: wie bij de ondertekening van het Montreal Protocol, over de aantasting van de ozonlaag, heeft bedacht dat het hier via het speciale financieringsfonds om een nieuwe vorm van organisatie en financiering van een mondiaal pu-

blijk goed, te weten de ozonlaag, zou gaan, mag zijn hand opsteken. Feit is dat in het afgelopen decennium de mondiale fondsen voor specifieke problemen aan kracht en middelen hebben gewonnen. Blijkbaar is de wereld van mening dat fondsen voor vaccinaties (GAVI) en voor specifieke dodelijke ziekten, zoals het *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (GAFTM) grotere impact hebben dan de VN-organisaties op deze terreinen. Dat geldt misschien ook – evaluaties ontbreken – voor enkele fondsen op andere terreinen, zoals het *International Food Research Policy Institute* (IFPRI) of het Fonds voor Landbouwontwikkeling (IFAD).

De opkomst van de speciale fondsen roept tegelijkertijd enthousiasme en weerstand op. Zo kan de focus op bepaalde ziekten de aandacht en ook de beschikbare financiële middelen voor andere ziekten doen verminderen. Ze kan ook de aandacht voor de gezondheidszorg als één geheel en een organisatie met verschillende lagen weghalen en de focus teveel verleggen naar specifieke problemen of bepaalde onderdelen van de gezondheidszorg. Het blad *The Lancet* heeft dat al eens in een *editorial* samengevat onder de vraag ‘Who runs Global Health?’ Dit mede omdat de mondiale fondsen, als op het eerste gezicht efficiëntere besteders van hulp, de taken van gespecialiseerde VN-organisaties en hun financiering zouden uithalen.

Nederland was (met Zweden) het eerste land dat de norm van 0,8%-BNP haalde, maar is nu ook het eerste land dat er eenzijdig van afstapt

Of dat laatste ook betreurd moet worden, is de vraag. Er zijn te weinig kritische evaluaties van de wijze waarop VN-organisaties hulpprogramma's implementeren. Over het algemeen wordt een grote versnippering over heel veel kleine projecten in heel veel landen geconstateerd, die maakt dat deze organisaties heel veel geld aan eigen staf en *overhead* kwijt zijn, wat ze weer verhullen door die staf op project- en programma-uitvoering te budgetteren. Uit de kritische Britse *Multilateral Aid Review* kwam dat als een van de zwakke punten van VN-organisaties naar voren. In een nieuwe internationale architectuur zou dat kunnen betekenen dat organisaties als FAO, UNIDO, UNESCO, WHO en ook het UNDP meer als monitors van internationale vraagstukken en

als normzeters gaan functioneren dan als uitvoerders van ontwikkelingsprogramma's.

Het voorzien in mondiale publieke goederen kan in zo'n setting overgelaten worden aan speciale fondsen met een herkenbare uitvoeringscapaciteit, wat als bijkomend voordeel heeft dat een dergelijk fonds opgeheven kan worden als de taak volbracht is of verder aan nationale overheden kan worden overgelaten.

Naar nieuwe financieringsvormen

Wat duidelijk zou moeten zijn of in ieder geval worden, is dat het niets ondernemen op al deze terreinen van mondiale publieke goederen veel duurder zal zijn dan het financieren daarvan. De kosten van het niets-doen zijn uiteraard moeilijk te berekenen, maar toenemende onveiligheid, geringe financiële stabiliteit, falende internationale handelsregels en een gebrek aan samenwerking op het terrein van gezondheid zijn vele malen duurder in termen van geld en mensenlevens dan de kosten voor preventie. Ten tweede werd ook duidelijk dat zowel regeringen van donorlanden als (en zeker) die uit hulpontvangende landen er niet voor voelden middelen te onttrekken aan de begrotingen voor ontwikkelingshulp ten behoeve van de financiering van deze mondiale publieke goederen. Natuurlijk staan de begrotingen in tijden van economische crisis onder druk, maar in veel landen zijn de ontwikkelingsbegrotingen redelijk resistent gebleven tegen overheveling van de ontwikkelingsbegroting naar andere begrotingsonderdelen. Nederland is daarop opnieuw een uitzondering, met de recente creatie van het speciale Budget voor Internationale Veiligheid.

De middelen om te voorzien in mondiale publieke goederen zullen niet uit de markt komen. Eenieder die denkt dat geld voor armoedebestrijding privaat gefinancierd kan worden of wordt, kijkt alleen naar de geaggregeerde financiële stromen richting ontwikkelingslanden. Het mag zo zijn dat particuliere investeringen naar ontwikkelingslanden de ontwikkelingshulp enkele malen overtreft. Maar die investeringen gaan vooral naar China en nog een elftal landen een eind daarachter. Ook geldovermakingen van migranten gaan op de eerste plaats naar China en India, en vervolgens ook naar Polen, Roemenië, Turkije en Marokko. Substantieel zijn ze vooral in Swaziland en Tonga. Dat alles betekent dat voor de minst-ontwikkelde groep van zo'n 50 landen ontwikkelingshulp voorlopig nog een belangrijke financieringsbron zal zijn.

Dat is ontwikkelingshulp, waaraan Nederland tot voor kort 0,8% van zijn Bruto Nationaal Product besteedde. Nederland was het eerste land dat die norm haalde (samen met Zweden), maar is ook het eerste land dat er eenzijdig van afstapt. In die eenzijdigheid zit het probleem, want wie wil dat lasten voor mondiale problemen gezamenlijk worden opgebracht, voorstander is van 'burden sharing', die zou er juist voor moeten zorgen dat anderen niet kunnen ontsnappen aan die gezamenlijke plicht door zelf het voorbeeld te (blijven) geven en niet de korte-termijnbezuinigingen voorrang te verlenen.

Het betekent dat ook bij Internationale Samenwerking 2.0 lastenverdeling een belangrijk punt zal zijn. Dat kan door gezamenlijke, nieuwe afspraken over de hoogte van de ontwikkelingshulp. Als de lijst van hulpontvangende landen (samengesteld in OESO-verband) verkleind wordt, komt er ruimte vrij, in het bijzonder bij donorlanden die nu Brazilië en China nog hoog op hun lijstje van hulpontvangers hebben staan. Die ruimte zou niet moeten worden gebruikt als een bezuiniging, maar juist voor nieuwe inzet, met lastenverdeling op die mondiale publieke goederen. Het zou tevens betekenen dat het lidmaatschap "van mondiale fondsen niet meer vrijblijvend is, maar gekoppeld aan een naar rato-bijdrage, zoals dat ook bij veel internationale organisaties al het geval is.

De Britse regering spreekt nog steeds de verwachting uit dat ze zich zal houden aan de afspraak van de Europese lidstaten dat zij in 2015 0,7% van hun BNP zullen besteden aan ontwikkelingshulp. In het Duitse *Koalitionsvertrag* staat dat ook, maar zegt Duitsland, in navolging van Frankrijk, tevens dat het naar nieuwe financieringsvormen wil gaan kijken. De lijst daarvan is al behoorlijk lang en het verzet daartegen even groot, maar het lijkt onafwendbaar dat een dergelijke 'wereldbelasting' er komt, of het nu over financiële transacties is of over airmiles.

Conclusie

De regeringscoalitie in Nederland lijkt wat betreft ontwikkelingssamenwerking en internationale samenwerking in een knoop te zitten die ontwikkelingssamenwerking alleen plaatst in de sfeer van bezuinigingen en korte-termijn eigenbelang. Wat ontbreekt is een visie die op langere termijn kijkt naar nieuwe vormen van internationale samenwerking, ver weg van de benepen koopmansgeest. Dan zou het gaan om nieuwe financieringsvormen van internationale samenwerking, over nieuwe vormen van lastenverdeling en over een efficiënte en effectieve architectuur van die samenwerking, waarin oude huisjes worden afgebroken en nieuwe gebouwd.

NOTEN

- 1 'Point Four' van het 'New Bold Programme' dat president Truman in zijn inaugurale rede op 20 januari 1949 presenteerde en waarin hij technische assistentie beloofde aan ontwikkelingslanden, geldt als het begin van ontwikkelingssamenwerking. In juli van dat jaar stelde de Nederlandse regering een interdepartementale werkgroep in om de Nederlandse bijdrage hieraan te bekijken en in oktober van datzelfde jaar werd de eerste Nederlandse bijdrage van anderhalf miljoen gulden beschikbaar gesteld (zie: Paul Hoebink, *Geven is Nemen: De Nederlandse Ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*, Nijmegen: Stichting Derde Wereld Publikaties, 1988, hoofdstuk 2).
- 2 Bijv.: Inge Kaul e.a., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: Oxford University Press, 1999; Inge Kaul e.a. (red.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, New York: Oxford University Press, 2003.
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- 4 Inge Kaul, Katell Le Goulven & Mirjam ScÚuyp, *Le financement des biens publics mondiaux: De nouveaux outils pour de nouveaux défis*, Parijs: Ministère des Affaires Étrangères, 2002; Francisco Sagasti & Keith Bezanson, *Financing and Providing Global Public Goods: Expectations and Prospects*, Stockholm: Ministry of Foreign Affairs, 2011.
- 5 'A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda', New York: United Nations, 2013.
- 6 Het boek van de Britse econoom Paul Collier en de reactie daarop in diverse papers van Andy Summer (destijds van het Institute of Development Studies, Sussex, thans van het King's College).

Internationale samenwerking in de doe-democratie: van hulp naar mondiale ontwikkeling

Ontwikkelingssamenwerking gaat steeds meer over de aanpak van mondiale vraagstukken die ontwikkeling overal ter wereld beperken en bedreigen. Het besef leeft dat ontwikkeling niet langer alleen gaat om de toekomst van anderen, maar ook om die van onszelf. De traditionele ontwikkelingshulp gaat op de schop en particuliere initiatieven, waarbij burgers zich inzetten voor een betere wereld *daar* en *hier*, doen hun intrede in de mondiale doe-democratie.

Anno 2014 lijkt ontwikkelingssamenwerking op haar laatste benen te lopen. Zo heeft Nederland de internationale afspraak om 0,7% van het BNP aan hulp te besteden, na meer dan veertig jaar losgelaten en wordt er zowel in het publieke als het professionele debat hevig getwijfeld aan de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Is het de hoogste tijd om ontwikkelingssamenwerking af te schaffen?

Veranderingen in de wereld

De vraag of ontwikkelingssamenwerking nog wel van deze tijd is, komt voort uit een aantal recente, ingrijpende mondiale verschuivingen. Een drietal verschuivingen zorgt ervoor dat de traditionele ontwikkelingshulp, waarbij het 'rijke' Noorden het 'arme' Zuiden zich helpt te ontwikkelen, steeds minder relevant lijkt.

Ten eerste zijn de economische verhoudingen in de wereld sterk aan het veranderen. Het traditioneel 'rijke' Westen lijkt de economische crisis maar niet te boven te komen, terwijl in het traditioneel 'arme' Zuiden economieën tot bloei komen. Zo was Ghana, een ontvanger van Nederlandse hulp, in 2012 de snelst groeiende economie ter

wereld. En waar Europa in rap tempo vergrijs, zorgt de jonge en snel groeiende bevolking in opkomende economieën voor een enorm economisch potentieel. Cordaid-directeur René Grotenhuis zei het al eerder in dit tijdschrift: het paradigma 'wij zijn rijk en zij zijn arm' is achterhaald.¹

Ten tweede, de vraagstukken waar de wereld mee wordt geconfronteerd, hebben steeds vaker een mondiaal karakter. Het zijn dus niet langer problemen van hier *of* daar, maar problemen van hier *en* daar. Het grensoverschrijdend karakter van deze vraagstukken leidt ertoe dat we wereldwijd steeds meer afhankelijk van elkaar zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de mondialisering van productieketens. Nog niet zo lang geleden aten we voornamelijk voedsel dat van dichtbij kwam en werd het gros van de producten die we in en om het huis gebruikten, dicht bij huis geproduceerd. Door de mondialisering is het de normaalste zaak van de wereld geworden om elektronica te gebruiken dat in Azië is geproduceerd met grondstoffen uit Afrika of om in de winter aardbeien uit Egypte of asperges uit Peru te eten. Die mondialisering heeft tot gevolg dat we als consumenten en producenten in toenemende mate het welzijn

Christine Carabain en Gabi Spitz zijn onderzoekers bij NCDO, het Nederlandse kennis- en adviescentrum voor burgerschap en internationale samenwerking.



Lokale bedrijvigheid op een markt in Accra, maart 2005. Ghana, een ontvanger van Nederlandse hulp, was in 2012 de snelst groeiende economie ter wereld. Foto hiyori13

van mens, dier en milieu op andere plekken op deze wereldbol beïnvloeden.

Ten derde leidt economische groei en de groei van de wereldbevolking – vanwege een toenevende vraag naar water, energie, voedsel en gebruiksartikelen – tot schaarste aan allerlei belangrijke grondstoffen. Ook dit leidt onherroepelijk tot een toename van de afhankelijkheid in de wereld, maar kan ook voor spanningen tussen én binnen landen zorgen. Zo zien regeringen het veiligstellen van de voedselzekerheid van hun bevolking steeds meer als een geopolitiek vraagstuk.² Enerzijds geldt daarbij dat rijke landen en rijke mensen meer mogelijkheden hebben om hun toegang tot grondstoffen veilig te stellen, terwijl armere landen en armere groepen mensen buiten de boot dreigen te vallen. Anderzijds geldt dat armere landen, zoals Congo, die rijk zijn aan gewilde grondstoffen, een andere rol in de wereld zullen gaan spelen.

Deze mondiale veranderingen doen meer en meer het besef groeien dat we allemaal onderdeel zijn van één wereld; dat we de problemen die nu en in de toekomst opdoemen op basis van samenwerking over grenzen zullen moeten oplossen.

Veranderingen in Nederland

De economische crisis heeft duidelijke sporen achtergelaten op het Nederlandse binnenland- en buitenlandbeleid. De afgelopen jaren is er op allerlei beleidsterreinen bezuinigd, en dus ook op ontwikkelingshulp. Het aanhoudende kritische debat over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking heeft bijgedragen tot een vrij geruisloze korting op het ontwikkelingsbudget van de overheid. Besteedde Nederland in 2010 nog 0,8% van het BNP aan ontwikkelingshulp, inmiddels is dat 0,6%. Een opvallende verandering, aangezien Nederland sinds 1975 altijd 0,7% of meer aan ontwikkelingshulp besteedde. Dat heeft niet alleen met de crisis te maken, want tijdens eerdere recessies in de jaren '80 en '90 bleef het hulpbudget zelfs ruim boven de 0,8% van het BNP.³

Naast een vermindering van het budget is er ook een veel grotere nadruk op het Nederlandse eigenbelang. Dat blijkt onder meer uit de laatste begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, waarin

Tijdens eerdere crises in de jaren '80 en '90 bleef het Nederlandse hulpbudget ruim boven de 0,8% van het BNP

Er ontspruiten in Nederland allerlei initiatieven die inzetten op gedragsverandering voor een duurzame wereld

staat: "Waar hulp en handel elkaar raken, handelen we zowel uit solidariteit als uit welbegrepen eigenbelang."⁴ Het huidige beleid bevat dan ook speerpunten die relevant zijn voor Nederland en waarbij duidelijk kansen liggen voor het in klinkende munt omzetten van met ontwikkeling verband houdende Nederlandse expertise in het buitenland, bijvoorbeeld op het terrein van water en private-sectorontwikkeling.

Een andere belangrijke ontwikkeling in het overheidsbeleid is de verschuiving van de aandacht voor het bijdragen aan sociale ontwikkeling naar het bevorderen van economische ontwikkeling. Hier ligt een verandering in het denken over ontwikkeling aan ten grondslag. In 2010 is Nederland, onder de toenmalige staatssecretaris Ben Knapen en op advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, deze weg ingeslagen. Die weg wordt door de huidige minister, Lilianne Ploumen, grotendeels gevolgd, met het grote verschil dat bevordering van buitenlandse handel een zeer belangrijk onderdeel van haar portefeuille uitmaakt.

Een laatste nieuwe algemene trend is de terugtrekkende bewegingen die de Nederlandse overheid lijkt te maken. Zij legt de verantwoordelijkheid, die voorheen bij haarzelf lag, meer bij de individuele burger neer. Dit vindt ook zijn weerslag in het ontwikkelingsbeleid. De huidige regering ziet ontwikkelingssamenwerking in toenemende mate als een taak van de burger en andere actoren in de samenleving. Zo gaf minister Ploumen begin vorig jaar aan te verwachten dat bezuinigingen op het werk van ontwikkelingshulporganisaties gecompenseerd zullen worden door particuliere bijdragen. Op deze manier zou een verlaging van het hulpbudget dus bijdragen aan de betrokkenheid van burgers bij ontwikkelingssamenwerking. Zeer recent onderzoek in Nederland laat zien dat deze hoop van de minister waarschijnlijk ijdel is. De onderzoekers concluderen dat overheidsbezuinigingen op hulporganisaties een negatief effect zullen hebben op particuliere giften, en wel op twee manieren. Allereerst zijn Nederlandse burgers eerder geneigd overheidsbezuinigingen te volgen dan deze te compenseren met hogere particuliere giften. En ten tweede verminderen de

bezuinigingen de bestedingen van hulporganisaties in fondsenwerving en dit leidt indirect tot vermindering van de particuliere giften.⁵

Andere wereld, ander beleid?

De Nederlandse bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking en de grotere rol die de overheid hierbij aan de burger lijkt te willen toedichten, zijn niet alleen het gevolg van de economische situatie in Nederland, maar passen ook in de veranderende visie op ontwikkelingssamenwerking die aansluit op de verschuivingen in de economische verhoudingen in de wereld en het in toenemende mate grensoverschrijdende karakter van vraagstukken die met ontwikkeling en welvaart verband houden.

Zoals gezegd doet de economische groei in de BRIC-landen de vraag rijzen of er nog wel een rol is weggelegd voor (traditionele) ontwikkelingshulp aan opkomende landen. Deze groei vertaalt zich *binnen* deze landen vooralsnog echter in een toename van de inkomensongelijkheid. Met andere woorden: het gat tussen deze opkomende economieën en de rijke landen krimpt weliswaar, maar de kloof tussen arm en rijk binnen deze landen groeit.⁶ Onderzoekers van het Britse *Overseas Development Institute* voorspellen dat de komende 10 tot 15 jaar regeringen en burgers in opkomende landen deze inkomensongelijkheid zelf zullen oplossen als gevolg van de hoge en snelle groei van het inkomen per hoofd van de bevolking en de afnemende bevolkingsgroei in deze landen.⁷ Het lijkt dan ook reëel te verwachten dat buitenlandse hulp in deze landen aan belang zal verliezen. In de praktijk anticiperen veel donorlanden hier al op, door de hulp aan de BRIC-landen geleidelijk te verminderen en zich in toenemende mate te richten op versterking van de handelsrelaties met de BRIC's en andere opkomende landen.

Vraagstukken met een mondiaal karakter kunnen niet goed door nationale overheden binnen de eigen grenzen en alleen worden opgelost. Traditioneel wordt getracht deze vraagstukken op te lossen door samenwerking binnen internationale gremia, zoals de Verenigde Naties. Op het gebied van armoedebestrijding, bijvoorbeeld, schaarde de wereldgemeenschap zich in 2000 vrijwel unaniem achter een vérgaande internationale afspraak. Vertegenwoordigers van 189 landen tekenden de Millenniumverklaring die de basis vormde voor de Millenniumdoelen. Het afgelopen decennium blijken deze internationale gremia, onder meer door de sterk ver-

anderde mondiale verhoudingen, steeds vaker ontoereikend om tot adequate afspraken te komen. Zo zijn de Doha-onderhandelingen van de Wereldhandelsorganisatie volledig vastgelopen en is het op achtereenvolgende klimaatconferenties niet gelukt tot mondiale klimaatafspraken te komen.⁹ Een complicerende factor daarbij is het ontstaan van nieuwe belangentegenstellingen tussen opkomende economieën of de andere ontwikkelingslanden en het Westen. De nieuwe mondiale verhoudingen, die vaak nog niet goed geïnstitutionaliseerd zijn in de internationale organisaties, in combinatie met de stroperigheid en complexiteit van de multilaterale besluitvorming leiden ertoe dat nationale overheden grensoverschrijdende vraagstukken vaak liever snel bilateraal of unilateraal aanpakken. Dat heeft het voordeel dat landen hun eigen belangen gemakkelijker kunnen behartigen, terwijl multilaterale afspraken vaak langzaam en omslachtig tot stand komen en in strijd kunnen zijn met nationale belangen.

Mondiale problemen, lokale oplossingen?

De eerder geschetste grensoverschrijdende vraagstukken hangen alle samen met armoede en ongelijkheid in de wereld, maar meer dan voorheen zullen zij de welvaart en het welzijn in Nederland op termijn ook direct of indirect beïnvloeden. Denk hierbij aan stijging van de voedselprijzen, maar ook aan toenemende afhankelijkheid van grensoverschrijdende energieleveranties.

Als ontwikkeling wordt beschouwd als het gezamenlijk oplossen van grensoverschrijdende vraagstukken, dan spelen naast de belangen van anderen *elders* ook automatisch de eigen belangen *hier* een rol. Deze kijk op ontwikkeling vraagt een andere rol van zowel de overheid als de burger, want het gaat niet langer alleen om de toekomst van anderen, maar ook om die van onszelf. Dat besef leeft bij de overheid, die haar rol op het gebied van de traditionele ontwikkelingssamenwerking verkleint en haar aandacht verschuift naar internationale vraagstukken die ontwikkelingsrelevant zijn *en* waarbij sprake is van een belang voor Nederland. En dat besef leeft ook bij de burger, die steeds beter beseft dat gedrag in Nederland positieve of negatieve invloed kan hebben elders in de wereld. Ook het bedrijfsleven zet zich steeds meer in voor verduurzaming van productieketens en vraagt daarbij soms expliciet om maatregelen van de overheid, zoals Unilever recent deed op het gebied van duurzame palmolie. Investerings die *daar* worden gedaan, kunnen in toenemende mate bijdragen aan het oplossen

van problemen *hier*, net zoals gedragsveranderingen *hier* steeds vaker een positieve bijdrage zullen leveren aan de leefomstandigheden *daar*.

De Nederlandse burger

Ondanks de afnemende bestedingen aan ontwikkelingshulp van de kant van de Nederlandse overheid, blijft de burger solidariteit in de wereld belangrijk vinden. De meerderheid van de bevolking (65%) vindt het ook in 2013 (zeer) belangrijk arme landen te helpen bij hun ontwikkeling.¹⁰ Daarnaast is er onder de Nederlandse bevolking sprake van een groeiend besef van de wederzijdse afhankelijkheid in de wereld. Nederlanders zijn er in 2013 meer dan in 2012 van overtuigd dat Nederland wordt geraakt door werkloosheid elders en dat kleding in Nederland zo goedkoop is, omdat het wordt gemaakt in landen waar mensen weinig verdienen.¹¹ Dit lijkt in tegenspraak tot onze eerdere constatering dat burgers maar in beperkte mate bereid zijn de bezuinigingen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking te compenseren. Deze bewering zou eenvoudig tot de constatering kunnen leiden dat de Nederlandse burgers niet bereid zijn hun verantwoordelijkheid te nemen op dit terrein. Dit is zeker niet het geval; ze doen dit alleen anders. Nog steeds is er sprake van een levendige en groeiende gemeenschap van kleine particuliere initiatieven die actief bijdragen aan het oplossen van de mondiale vraagstukken. De focus van de particuliere initiatieven ligt traditioneel op het uitvoeren van projecten *daar* (in ontwikkelingslanden) en niet *hier*.

Daarnaast ontspruiten er in de Nederlandse samenleving allerlei initiatieven die inzetten op gedragsverandering voor een duurzame wereld. Hoewel de focus daarbij meer op activiteiten *hier* ligt dan *daar*, hebben hun activiteiten wel gevolgen *daar*. Bij het platform *Food Guerilla* zijn ruim negentig initiatieven aangesloten die willen bijdragen aan de mondiale voedselzekerheid door *hier* voedselverspilling tegen te gaan, eerlijke producten in de markt te zetten of lokale productie te bevorderen. Zo creëert het Amsterdamse initiatief *Moyee Coffee* een eerlijker koffieketen, door Ethiopische koffiebonen lokaal te verwerken alvorens ze naar Nederland te exporteren.¹² Op deze manier wordt er *daar* meer verdiend aan koffiebonen dan wanneer de bonen ongebrand geëxporteerd worden. De betrokkenheid van Nederlanders bij grensoverschrijdende vraagstukken blijkt ook uit de gestaag groeiende verkoop van Fairtrade-producten en uit de bereidheid meer te betalen voor eerlijk geproduceerde kleding.¹³

Afhankelijkheid anno 2014

Niet alleen de beschikbaarheid van water in de wereld is geografisch ongelijk verdeeld, ook het verbruik van water. Zo verbruiken westerse consumenten gemiddeld veel meer water dan mensen elders om te koken, wassen, voor toiletgebruik, enz. De gemiddelde Amerikaan verbruikt dagelijks 575 liter water, tegen de Oegandezen gemiddeld slechts 15 liter. Naast dit direct waterverbruik is er ook sprake van indirect waterverbruik, d.w.z. water dat elders gebruikt wordt om kleding of voedsel te produceren, bijv. in katoenen kleding (2.700 liter voor 1 T-shirt), koffie (140 liter voor een kopje) en rijst (1.375 liter voor 500 gram).⁹ Het indirecte waterverbruik van Nederlanders is 98%, dus slechts 2% van hun waterverbruik komt *hier* uit de kraan. Kort gezegd, de keuzes van de consument *hier* dragen bij aan waterschaarste *daar*. Daarnaast zorgen bevolkingsgroei en toenemende consumptie elders voor een groeiende vraag naar water, energie, voedsel en gebruiksartikelen, waardoor de prijzen van producten hier stijgen en bepaalde producten op termijn schaarser zullen worden.

Bovenstaande voorbeelden sluiten aan bij de doe-democratie waarover minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ronald Plasterk, begin juli 2013 een nota naar de Eerste en Tweede Kamer stuurde. De rol van de overheid lijkt vooral in het faciliteren te liggen of, zoals in de nota gesteld wordt: het omvormen van de rol van de overheid van “zorgen voor” naar “zorgen dat”. Deze voorbeelden laten tevens zien dat deze vormen van doe-democratie vanuit Nederland willen bijdragen aan oplossingen van problemen die zich manifesteren ver buiten onze landsgrenzen. Het gaat bovendien om burgerinitiatieven die mondiale problemen aanpakken waarvoor de bestaande gremia (nog) geen adequate oplossingen hebben kunnen verwezenlijken. Kortom, een mondiale doe-democratie.

De toekomst

De behoefte aan ontwikkeling in de wereld blijft relevant, want ondanks de veranderende mondiale verhoudingen leven honderden miljoenen mensen nog steeds in extreme armoede en blijven ongelijkheid en onrechtvaardigheid op veel plaatsen in de wereld aan de orde van de dag. Daarnaast vragen steeds urgentere grensoverschrijdende vraagstukken onze aandacht. Ontwikkelingssamenwerking gaat steeds meer

over de aanpak van mondiale vraagstukken die ontwikkeling overal ter wereld beperken en bedreigen.

De ministerspost voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is een goede stap in de richting van een meer holistische benadering van mondiale ontwikkelingsvraagstukken. En wellicht is een logische volgende stap de aanstelling van een minister van mondiale ontwikkeling, die zich – in het besef van de veranderende verhoudingen in de wereld – specifiek inzet voor het faciliteren van (actief) burgerschap op het gebied van mondiale ontwikkeling. Nederland is als handelsland én als kleine speler in een steeds grotere wereld bij uitstek een land dat gebaat is bij een stabiele, welvarende wereld. Met de juiste facilitering kunnen Nederlandse burgers (in uiteenlopende rollen: als consument, ondernemer, migrant, als werknemer, enz.) in samenwerking met de overheid een onontbeerlijke bijdrage leveren aan mondiale ontwikkeling. Mondialisering wordt vaak opgevat als een verlies van controle over ontwikkelingen dichtbij en ver weg, maar juist in de mondiale doe-democratie is het credo “de maatschappij dat zijn wij” actueler dan ooit. En wellicht is het zelfs beter om dit credo te vervangen door “de wereld dat zijn wij”.

NOTEN

- 1 R. Grotenhuis, ‘Zij zijn arm en wij zijn rijk: een sleets paradigma’, *Internationale Spectator*, jrg. 65, nr. 9, september 2011, blz. 444-447.
- 2 G. Spitz, *Voedselzekerheid*, Amsterdam: NCDO, 2012.
- 3 G. Spitz, R. Muskens & E. van Ewijk, *The Dutch and development cooperation: ahead of the crowd or trailing behind?*, Amsterdam: NCDO, 2013.
- 4 Rijksbegroting 2014: XII Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, blz. 8.
- 5 R. Bekkers & E. Boonstoppel, *Overheidsbezuinigingen & particuliere giften aan ontwikkelingssamenwerking*, Amsterdam: NCDO, 2013.
- 6 Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Ongelijke werelden: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking*. Den Haag: AIV, 2012.
- 7 H. Kharas & A. Rogerson, *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Londen: ODI, 2012.
- 8 Bij het schrijven van dit artikel was het eerste Doha-akkoord van de afgelopen 12 jaar nog niet bereikt.
- 9 G. Spitz, *Water. Bron van ontwikkeling, macht en conflict*, Amsterdam: NCDO, 2012.
- 10 C.L. Carabain, C. Hoeks, E. Boonstoppel & L. Hogeling, *Nederlanders & Draagvlak voor Ontwikkelingssamenwerking: Een verdiepende studie*, Amsterdam: NCDO, 2013.
- 11 E. Boonstoppel & A. van Elfrinkhof, *Nederlanders & de wereld 2013*, Amsterdam: NCDO, 2013.
- 12 Zie: <http://www.foodguerrilla.nl/moyee-coffee/>
- 13 E. Boonstoppel & C.L. Carabain, *Nederlanders & de kledingindustrie in Bangladesh*, Amsterdam: NCDO, 2013.

Strategische wending naar sociale en duurzame globalisering nodig

Ontwikkelingshulp lijkt op sterven na dood, na drastische bezuinigingen en een oprekking van het mandaat richting Nederlandse economische belangen. De hulptroepen zijn de weg kwijt en niet in staat tot een krachtig tegenoffensief. En dat terwijl de urgentie van een strategische wending naar sociale en duurzame globalisering groot is.

De afgelopen drie decennia is, in het kielzog van de economische globalisering, de inkomensongelijkheid in de wereld, zowel binnen als tussen landen, flink toegenomen. In de tussentijd is een reeks grensoverschrijdende problemen steeds nijpender geworden, problemen die schreeuwen om een drastische aanpak door 'de internationale gemeenschap'. Dan gaat het om milieu en klimaat; grondstof-, energie- en voedselschaarste; migratiestromen; transnationale criminaliteit en terreur; verdeelingsvraagstukken; en een zichzelf uithollend mondiaal financieel systeem.

De politiek – in zijn algemeenheid, niet alleen in Nederland – verkeert nog overwegend in de gelukzalige droom van het 'einde van de geschiedenis': de koers van economie, politiek, ontwikkeling ligt ongeveer vast, het is slechts een kwestie van de juiste technische verfijningen en toepassingen te vinden om die vooruitgang te vergemakkelijken. Zelfs toen de desastreuze financiële crisis in 2008 uiteindelijk ook Europa en de Verenigde Staten in het hart trof (eerdere crises hadden al hard toegeslagen in andere delen van de wereld), is dat geloof niet serieus aan het wankelen gebracht. De tektonische breuken in het financieel-economische systeem zijn met pleisters geplakt en cosmetisch weggewerkt, maar van een goed doordacht alternatief 'groot verhaal' is geen sprake.

Terwijl dit toch de tijd is om weer na te denken over de grote samenhangen. De wereld is razendsnel aan het veranderen, en niemand weet waarheen. Elk jaar praten we weer een andere hype na, van economische bedreiging door opkomende economische machten (o nee, de groei neemt daar ook af, omdat hij deels samenhangt met geldcreatie in de Verenigde Staten), via hoopgevende democratische bewegingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika (o nee, het zijn juist conservatieve fundamentalisten die de massa's meekrijgen), tot internet als bringer van vrijheid, democratie en verlichting (o nee, het blijkt een perfect vehikel voor talloze 'Big Brothers' te zijn).

We moeten beseffen dat we in een mondiaal politiek en economisch vacuüm zitten, een overgangperiode waarvan niemand precies weet waar die in uitmondt. We zouden moeten beginnen met grondig te doordenken waar we dan vandaan komen: wat zijn de oorzaken van de problemen waar we nu mee worstelen? Op basis van welke beloften hebben we getekend voor de huidige inrichting van de globalisering, en moeten we niet onderkennen dat belangrijke beloften niet worden ingelost?

Er moet vervolgens een overtuigend antwoord komen op de vraag hoe Nederland zich moet verhouden tot de huidige inrichting van de globalisering, tot de voortdurende noden en schaarste. In de zoektocht

Frans Bieckmann

is hoofdredacteur van
The Broker
(www.thebrokeronline.eu),
tijdschrift en website over
globalisering en ontwik-
keling.

naar een nieuw omvattend politiek programma kan een aantal trends in het huidige Nederlandse ontwikkelingsbeleid aanknopingspunten bieden, zoals een meer economische benadering van armoede en ongelijkheid; toenemende aandacht voor de politieke dimensie van ontwikkeling; en een start van een beleid gericht op *Global Public Goods*.

Ten eerste lijkt het besef nu ook tot de Nederlandse politiek te zijn doorgedrongen dat internationale economische verhoudingen en de kansen van de armen in de wereld iets met elkaar te maken hebben. Het huidige kabinet heeft er immers voor gekozen OS en Handel aan elkaar te koppelen. Daarmee komt de zo lang bepleite en hoognodige 'beleidscoherentie' dichterbij, maar die tendeert vooralsnog eerder richting Nederlandse economische belangen dan naar het dienen van de OS-hoofddoelstelling van armoedebestrijding. Wie de geldstromen van het ontwikkelingsbeleid volgt – en dat is meestal een betere indicator dan nota's en toespraken waarin alle politiek-correcte begrippen worden opgesomd – ziet een verschuiving van vele honderden miljoenen van maatschappelijke organisaties naar programma's die op het bedrijfsleven zijn gericht.

Er zijn ook wat positieve tendensen in de sociaal-economische ontwikkelingsdiscussies in Nederland. De aandacht voor inkomensongelijkheid is toegenomen. Het begint door te dringen dat economische groei helemaal niet vanzelf "naar beneden druppelt", zoals de neoklassieke economische theorie ons al een aantal decennia belooft. In de beleidsnota's van minister Ploumen komt de term 'inclusieve groei' steeds terug, implicerend dat we naar een andere vorm van groei toe moeten. Maatschappelijk verantwoord ondernemen staat nog immer op de agenda, maar blijft hangen in de vrijwillige gedragscodes en 'convenanten', al timmert Ploumen aan de weg door de schandalige arbeidsomstandigheden in landen als Bangladesh openlijk te bekritisieren. Een verdergaande agenda voor 'decent work' is nog niet van de grond gekomen. De noodzakelijke stimulering van het midden- en kleinbedrijf in arme landen, hoewel doelstelling van de ontwikkelingsminister, wordt helaas gefrustreerd door een coalitiepartner die vindt dat het daartoe opgerichte fonds moet worden besteed aan het Nederlandse MKB.

De tweede trend is samen te vatten onder de 'politisering van ontwikkeling'. De minister legt in haar beleid meer nadruk op de 'watchdog'-functie van ontwikkelingsorganisaties. Zij moeten zich minder gaan concentreren op directe dienstverlening in het Zuiden en zich richten op 'lobby & advocacy': het kritisch volgen van overheden en bedrijven en ervoor zorgen dat die ook echt gaan 'leveren' aan hun inwoners. Een veelbelovende trend die het inherent politieke karakter van ontwikkeling onderstreept: het gaat niet alleen om technische vooruitgang en geld, of om capaciteitsopbouw ten bate van beter bestuur, maar vooral ook om machtskwesties en -verdeling. Binnen deze trend past ook de toenemende aandacht voor het functioneren van belastingstelsels (en de daarbij behorende legitimiteit van de belastinginner), een onafhankelijk en kritisch medialandschap, respect voor mensenrechten, steun aan sociale en democratiseringsbewegingen en internetvrijheid. En, als een aparte categorie, de versterkte aandacht voor *empowerment* van vrouwen, waar minister Ploumen zich duidelijk in onderscheidt.

Deze beleidagenda lijkt zich vooralsnog uitsluitend te richten op democratisering en beleidsbeïnvloeding in het Zuiden en het controleren van incompetente en corrupte elites aldaar. Maar sociale tegenmacht om politieke veranderingen af te dwingen, is ook hier nodig: de inkomensongelijkheid neemt immers ook in Europa toe, en nog veel meer in de Verenigde Staten, en de oorzaken daarvan liggen eveneens in de wijze waarop we de globalisering hebben ingericht. Zij vloeien voort uit een economisch model dat niet als een soort onvermijdelijke economische natuurwet over ons gekomen is, maar willens en wetens door de politiek tot uitgangspunt is gekozen. De afgelopen drie decennia is in de hele wereld een grote economische machtsconcentratie opgetreden. Waakhonden zijn ook hier hard nodig; ook in Den Haag, Brussel en Washington heeft een relatief kleine financiële, economische en politieke elite bovenmatig veel invloed op de spelregels van de globalisering.

Een derde, minder ontgonnen en daardoor moeilijker begaanbaar, maar ook vernieuwend en veelbelovend terrein betreft de *Global Public Goods*. Traditioneel gaat het bij GPG's om bijvoorbeeld het klimaat, de oceanen en andere zaken die niet binnen nationale grenzen te begrijpen en te reguleren vallen en waar de lange termijn gezamenlijke belangen en publieke zaak soms in botsing komen met het najagen van korte termijn particulier belang door economische of politieke actoren. Zo bezien gaat het dus ook om de inrichting van een mondiaal economisch stelsel, met enerzijds groeiende rijkdom, maar ook al decennialang stijgende ongelijkheid tussen en binnen landen, en toenemende schaarste bij een in omvang toe-

Maatschappelijk
verantwoord
ondernemen
blijft hangen
in de vrijwillige
gedragscodes en
'convenanten'

nemende wereldbevolking. Een ander beleidsterrein dat steeds meer grensoverstijgende trekken krijgt, betreft de veiligheid: het meest recente voorbeeld van Mali toont weer eens aan dat conflicten niet meer zijn op te lossen door een beperkte (militaire) focus op één land, maar nauw verbonden zijn met ontwikkelingen in de hele Sahel, West- en Noord-Afrika en zelfs nog verder weg.

Global Public Goods, het mondiale financieel-economische stelsel en internationale veiligheid kunnen alleen gediend worden door een principiële wending naar sociale en duurzame globalisering, en door strategisch te opereren in een complexe wereld waar tal van economische en geopolitieke belangen door elkaar lopen. Het vergt nauwkeurige analyse van de onderlinge samenhangen, onafhankelijke en kritische kennisuitwisseling, een politieke stellingname ten aanzien van de inrichting van de globalisering, systematisch monitoren van de verschillende posities in dat internationale spel om potentiële bondgenoten en gelijkgezinden te vinden. De capaciteit voor zulke strategische analyses – die verder gaan dan wat militaire *intelligence* – ontbreekt in Nederland ten enen male; de noodzaak daarvan wordt nauwelijks onderkend.

De komende jaren zal een wending naar sociale en duurzame globalisering moeten worden ingezet, die alle ingrediënten van het voorgaande in zich verenigt tot een logisch geheel. Als dat lukt, dan kan en moet het ver voorbij de OS: het moet de buitenlandcomponent zijn van een kabinetsbreed beleid dat Nederland, Europa en de rest van de wereld duurzamer en rechtvaardiger maakt en dat zich expliciet gaat richten op het strategisch bevorderen van mondiale arrangementen, inclusief het economische en financiële internationale bestel. Dat betekent niet méér globalisering, maar andere globalisering, d.w.z. globalisering waarin het mogelijk is terrein terug te winnen op de 'markten', met meer nationale beleidsruimte om niet alleen een toplaag, maar de gehele bevolking een waardig leven te kunnen bieden.

Een dergelijke fundamentele beleidsverandering kan alleen tot stand komen door een visionaire politiek. Je kunt niet verwachten dat een ministerie van Buitenlandse Zaken zichzelf dermate grondig hervormt. Wel kan het helpen als er vanuit de Nederlandse maatschappij druk wordt uitgeoefend in deze richting. Of het de OS-sector – samen met de net zo dolende milieu- en mensenrechtenorganisaties – lukt zich weer op te richten en een intellectueel en politiek tegenoffensief in te zetten, zal snel duidelijk worden. Zij zullen dat alleen redden als zij erin slagen met meer binnenlands opererende maatschappelijke organisaties en sectoren tot een geïntegreerd verhaal te komen. Laten we ze vooral nog het voordeel van de twijfel geven – van wie moeten we anders nog enige aandacht verwachten voor alles wat weerloos is buiten onze landsgrenzen?

Naar een meer activistische en innovatieve Ontwikkelingssamenwerking

Opkomende economieën en veranderende verhoudingen in de wereld vragen om internationale samenwerking die activistischer en dus politiker van aard is. Met hier en daar een flinke dosis innovatie.

Om te beginnen met een nuchtere vaststelling: driekwart van alle armsten – mensen die moeten zien rond te komen van 1 euro per dag – woont in midden-inkomenslanden (MIC's), zoals China en India. De econoom Andy Sumner noemt dit de “nieuwe geografie van mondiale armoede”.¹ Wat betekent nu deze nieuwe wereldkaart van de armoede voor de toekomst van internationale samenwerking?

Een prangende vraag, te meer omdat we weten dat de indrukwekkende economische groei in opkomende landen als India, China, Brazilië en op het Afrikaanse continent, Ghana, Angola, Kenia en Nigeria, wereldwijd heeft geleid tot een afname van het aantal armen. De economische groeicijfers zorgden er eveneens voor dat sommige lage-inkomenslanden (LIC's) zich voegden bij de categorie van MIC's. Voorbeelden zijn India, Nigeria en Indonesië, waar evenwel nog altijd zeer veel mensen in bittere armoede leven. Procentueel gaat het echter om steeds kleinere aantallen. Afrika laat een ander beeld zien, want ofschoon het aantal mensen dat op of onder de armoedegrens leeft, voor het eerst onder de 50% uitkwam, gaat de daling veel minder hard dan in Azië.² Dit ondanks de economische prestaties van de zogenaamde Afrikaanse cheetah's.

De nieuwe geografie van mondiale armoede

De veranderde geografie van armoede heeft consequenties voor de traditionele focus van ontwikkelingsamenwerking op het overbruggen van de kloof tussen het geïndustrialiseerde Noorden het overwegend arme Zuiden. De ongelijkheid

binnen landen is namelijk acuter geworden, een ongelijkheid die haar wortels heeft in bestaande machtsstructuren en dus voor een belangrijk deel sociaal-politiek van aard is. Omdat die structuren taai zijn, dienen 'ontwikkelingsinterventies' innovatiever te zijn. Uit hetzelfde vaatje blijven tappen is niet voldoende.

Terug naar de cheetah's. Wie hoofdsteden in Afrika bezoekt zal zich soms verbazen over de bijna on-Afrikaanse weelde. De hypermoderne winkelcentra, waarin bezoekers gewapend met het nieuwste model iPhone nippen aan een ristretto. Pas geasfalteerde rijbanen vol dure fourwheeldrives, razend langs billboards van Coca Cola en Nike. Appartementencomplexen waar exponenten van de nieuwe middenklasse ommuurd genieten van hun verworven comfort. Maar binnen de stadskern dijen de sloppenwijken nog altijd uit, de aantrekkingskracht van de stad op jongeren en rurale armen blijft onverminderd groot. En waar de stad overgaat in het platteland – en dat gaat in Afrika vaak vrij abrupt – is het soms net of je uit een tijd-machine stapt, compleet met vrachtvervoer per ezelkar en kinderen op blote voeten.

Veranderkrachten signaleren misstanden en motiveren en equiperen burgers

Dat contrast onttrekt zich aan het blikveld van degene die slechts naar de groeicijfers kijkt. De vaak schrijnende ongelijkheid binnen landen is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan incompetent bestuur, corruptie en bestuurlijke fraude. Structurele armoedebestrijding is dan het effectief adresseren van deze hardnek-

kige problemen. Maatschappelijke ontwikkelingsorganisaties doen dat via hun netwerk van individuele veranderkrachten (*civic driven change*) en NGO's, die niet altijd op binnenlands applaus hoeven te rekenen. Een adviseur van de Keniaanse president noemde begin dit jaar onder meer Transparency International, de Keniaanse Nationale Mensenrechtencommissie en het Afrikaanse Centrum voor Open Governance een "netwerk van het kwaad". Deze luizen in de pels stellen misstanden aan de kaak waar regeringen zich maar wat ongemakkelijk bij voelen.

Maar veranderkrachten signaleren niet alleen, zij motiveren en equiperen burgers. Door de creatieve inzet van ICT en sociale media, steunen ze mensen in hun roep om betere publieke dienstverlening en openheid. Zoals bij het interactief en digitaal in kaart brengen van verkiezingen, hetgeen verdere democratisering een impuls geeft. Of via een innovatief Afrikaans project als Uwezo, dat ouders betreft bij de strijd voor kwalitatief beter onderwijs. Dat doe je niet door als donor geld te geven voor boeken of leerkrachten (*oldschool*), maar door burgers beter te informeren opdat zij verantwoordelijke politici ter verantwoording roepen. Het zijn de eisende burgers die Hivos ondersteunt opdat hun overheden gedwongen worden beter te presteren.

Diezelfde burgers eisen een betere naleving van mensenrechten. Een strijd die nauwelijks voorstelbaar is zonder het betrekken van de mobiliserende kracht van (online) media, die vrouwen in de Arabische wereld of homo's in Afrika een instrument in handen geeft om te blijven knokken voor hun rechten. Dit zou je een proces van sociale innovatie kunnen noemen.

Maatschappelijke organisaties houden ook overheden, bedrijfsleven en burgers/consumenten in het Noorden scherp. Neem de succesvolle lobby voor een eerlijker mondiaal belastingsysteem, het *tax justice*-netwerk, dat het probleem van belastingontwijking door grote bedrijven prominent op de politieke agenda heeft geplaatst. Deze 'waakhondfunctie' en sociale innovaties worden door de Nederlandse regering gewaardeerd, zij het dat die er binnen het totale budget voor ont-

wikkelingssamenwerking verhoudingsgewijs weinig prioriteit aan geeft. Hier openbaart zich een potentieel wrijvingsgebied, met de huidige nadruk op handel en Nederlandse belangen in de 'Aid for Trade'-agenda.

De 'nieuwe geografie van de armoede' brengt nog meer mee. Duidelijker dan ooit tevoren komen de gedeelde belangen tussen Noord en Zuid aan de oppervlakte. En daarmee winnen interstatelijke relaties aan gelijkwaardigheid. Dat effent op zijn beurt de weg voor een nieuwe mondiale agenda voor ontwikkeling.

Blik verleggen naar andere speelvelden

We zien echter dat huidige mechanismen te kort schieten. Dat is goed te zien bij klimaatverandering, waar het internationale overleg al jaren muurvast zit en de grote doorbraak uitblijft. Bij dit probleem is het goed de blik te verleggen naar andere speelvelden. Speelvelden waarin NGO's een functie vervullen als aanjager en koppelaar om bedrijven en overheden in beweging brengen voor iets als 'klimaatbestendige' voedselvoorziening. Door bij investeringen in duurzame productiemethoden integraal academische kennis te betrekken. Of met eenzelfde cast – (lokale) overheden, ondernemers, NGO's en burgers – te werken aan een duurzame energie-infrastructuur. Zo'n *multi actor*-aanpak schept voorwaarden voor het opschalen van initiatieven. Zonder die wezenlijke opschaling houden ontwikkelingsinterventies 'iets nikserigs', om met de filosoof Alan Fowler te spreken.

Gaat het om andere *global goods*, zoals veiligheid, gezondheid, stabiliteit van de financiële markten maar ook goed bestuur, dan is het speelveld niet meer zozeer bilateraal als wel multilateraal. Denk aan de belangrijke hefboomfunctie van een internationale financiële instelling als het IMF bij het bevorderen van goed bestuur. Door consequent jaarbegrotingen door te lichten en aanbevelingen te doen, versterkt het IMF de capaciteit van overheidsapparaten. Maar de diepe kloof tussen de beslissers en het gewone volk wordt er niet mee overbrugd.

Duidelijker dan ooit
tevoren komen de
gedeelde belangen tussen
Noord en Zuid aan de
oppervlakte

Top-down-interventies zouden daarom bottom-up-vertalingen moeten krijgen. Denk aan simpele app's die burgers inzicht geven in het verschil tussen begrote middelen en daadwerkelijk toegekende middelen.

De derde gevolgtrekking uit de nieuwe geografie van de armoede betreft de impact van buitenlandse en binnenlandse investeringen in lage- en midden-inkomenslanden. Deze middelen zoeken en vinden hun eigen weg, zonder stimuleringsmaatregelen van donoren. Voor zover deze investeringen bijdragen aan de productiecapaciteit van LIC's en MIC's is het zaak te faciliteren dat hun goederen zonder al te veel belemmeringen overzeese markten bereiken. Dat vergt verdergaande inspanningen om handel eerlijker te ma-

ken en niet om oneerlijke concurrentie in de hand te werken via subsidies en staatsleningen voor bedrijven die dat helemaal niet nodig hebben. Als de toegenomen verwevenheid van nieuwe markten in de wereldeconomie ergens om vraagt, dan is het wel om tegenwicht tegen de almacht van multinationals die hun eigen logica volgen, en uitwassen van het financiële systeem (denk aan *tax justice*). Informatie is hier de spil waarom alles draait. Informatie over zaken variërend van (arbeids)rechten tot milieudegradatie en landroof. Informatie ook als basis voor een stevige lobby die bedrijven aanspreekt op hun sociaal-maatschappelijke verantwoordelijkheden. Waarmee we uitkomen bij de inzet van dit betoog: internationale samenwerking die een innovatiever, activistischer koers vaart.

NOTEN

1 Andy Sumner & Richard Mallett, *The Future of Foreign Aid: Development Cooperation and the New Geography of Global Poverty*, Macmillan, 2013.

2 Laurecne Chandy & Geoffrey Gertz, *Poverty in Numbers: the Changing State of Global Poverty from 2005 to 2015*, The Brookings Institution, 2011.

De kracht van microfinanciering

Toen Mohammad Yunus in 1976 in Bangladesh zijn Grameen Bank oprichtte, kon hij niet bevroeden dat zijn idee van microfinanciering de daaropvolgende decennia miljoenen ondernemende mensen in kansarme posities over de hele wereld uit de armoede zou helpen. Door te lenen in plaats van te geven, heeft microfinanciering zich inmiddels bewezen als een effectieve manier van ontwikkelingssamenwerking. Maar met nog steeds twee miljard mensen op de wereld die geen toegang hebben tot financiële diensten, blijft de uitdaging onverminderd groot.

Er wordt vaak gesproken over het begrip armoede in termen van inkomsten: rondkomen van 1 of 2 dollar per persoon per dag. Natuurlijk is dat een hele uitdaging. Heel concreet betekent het één of twee in plaats van drie maaltijden per dag. Of geen toegang tot sanitaire voorzieningen. Ook: onzekerheid of de noodzakelijke behandeling bij de dokter wel betaald kan worden. Maar de dagelijkse praktijk is nog veel weerbarstiger. Mensen in ontwikkelingslanden zitten in een dubbele val: niet alleen zijn de inkomsten in ontwikkelingslanden laag, maar ze zijn ook nog uitermate onregelmatig. Veel mensen zijn loonwerker en hebben geen zekerheid wat betreft een baan. Soms is men nodig voor één dag, twee dagen, misschien wel een week. Men heeft dan letterlijk even brood op de plank. Maar een week later stort de wereld weer helemaal in doordat men zonder werk zit. Dus niet alleen de geringe inkomsten, maar ook de onregelmatigheid van inkomsten maakt het leven zwaar in Cambodja, Guatemala, Tanzania of welk ontwikkelingsland dan ook.

De vis, de hengel ... en het microkrediet

Dertien procent van de Nederlandse giften wordt rechtstreeks geschonken aan doelen die zich bezighouden met internationale hulp.¹ Dat komt neer op een bedrag van 569 miljoen euro. Daarnaast komt er via de kerken nog zo'n 200 miljoen euro in ontwikkelingslanden terecht. Dat is veel geld en vaak erg noodzakelijk. Zeker

in noodsituaties, zoals bij natuurrampen of gewapende conflicten, is er geen discussie of giften van waarde kunnen zijn. Ze kunnen letterlijk levens redden. Ook zijn donaties van belang bij de opbouw van een infrastructuur. Denk hierbij aan scholen, wegen en gezondheidszorg.

Dat is anders wanneer er gegeven wordt aan individuen. Mariam Dao Gabala, regiomanager van Oikocredit in West-Afrika, zegt daarover: "Stop alstublieft met het geven van geld aan mensen die handen en voeten hebben en deze ook kunnen gebruiken. Het maakt ze afhankelijk van donaties uit het Westen en draagt maar zeer beperkt bij aan hun duurzame ontwikkeling." Microfinanciering vormt een goed alternatief voor traditionele donaties aan individuen.

De kracht van microfinanciering kan eenvoudig geduid worden met een beeldspraak. Vaak wordt gezegd: "het is beter een hengel te geven dan een vis". Gedachte bij deze beeldspraak is dat de vis even de honger stilt, maar dat er geen blijvend effect is. Een hengel stelt iemand in staat om niet alleen vandaag, maar ook morgen een vis te eten. Deze zorgt dus voor zelfredzaamheid en daarmee continuïteit. Maar microfinanciering gaat nog een stap verder. De hengel wordt niet gegeven, maar aan de visser wordt geld geleend om de hengel aan te schaffen. De praktijk laat zien dat deze manier van ontwikkelingssamenwerking vaak nog effectiever is. Omdat de visser een lening aangaat voor de hengel, wordt deze hengel ook echt gekoesterd. De visser doet er alles aan om



Mohammed Yunus is één van de pioniers van microfinanciering. Foto eschijpul

de hengel te laten 'renderen'. Hij moet immers de lening terugbetalen. Dat vergroot de kans om blijvend uit de armoede te komen.

'Banking the unbankable'

Een van de pioniers van microfinanciering is Muhammad Yunus uit Bangladesh. In 1976 startte hij met zijn Grameen Bank. Yunus was de eerste die op grote schaal bancaire diensten aanbood aan mensen die in principe niet bankabel waren. Hiervoor werd Yunus in 2006 met de Nobelprijs voor de Vrede beloond. De Grameen Bank is een inspiratiebron geweest voor vele andere *Micro Finance Institutions* (MFI's). De benadering die Yunus eind jaren '70 ontwikkelde, is nog steeds gangbaar in de sector.²

Bankiers verstrekken over het algemeen alleen een lening wanneer er een onderpand is. En dat is juist wat de armen niet kunnen bieden. Desondanks beschikken de armen over iets waardevols wat

het toch mogelijk maakt hen een lening te geven. Ze hebben namelijk hun trots, die ze niet willen beschamen.

Deze trots – cruciaal in Yunus' concept – vertaalde hij naar zogenaamde leengroepen. Vijf vrouwen per groep, die alleen een lening kunnen krijgen wanneer ze gezamenlijk garant staan voor de aflossing ervan. Wanneer één van de vijf niet in staat is om af te lossen, dan kunnen de andere vier geen nieuwe diensten afnemen. De onderlinge solidariteit is hierbij van groot belang en is ook essentieel

in het dagelijks leven: "If I don't share part of my rice with you today, why would you share part of your chicken with me tomorrow."

De leningen die Grameen Bank verstrekt, moeten gebruikt worden voor activiteiten die inkomsten genereren. Eventuele nieuwe leningen binnen de leenkring mogen alleen worden aangeschaft wanneer is aangetoond dat de eerdere lening goed is besteed. Zodoende wordt voorkomen dat de leningen worden gebruikt voor korte-termijndoelen, zoals voedsel. De wekelijkse aflossing wordt ceremonieel betaald, waarbij een Grameen-medewerker zes leengroepen ontvangt. De voorzitters van elke leengroep overhandigen de aflossing aan de vertegenwoordiger van Grameen. De eerder genoemde trots maakt dat er alles aan wordt gedaan om de aflossing te betalen.

Deze benadering is nog steeds bepalend voor het succes van de Grameen Bank in het bijzonder en microfinanciering in het algemeen. Meer dan 98% van de door de Grameen Bank verstrekte leningen wordt terugbetaald. Dat is een uitzonderlijk hoog percentage, zeker als men in ogenschouw neemt dat Grameen Bank zich richt op de armste 20% in Bangladesh.

De grote doorbraak

De grote doorbraak van microkrediet kwam in 2005. De VN riepen dat jaar uit tot het internationale jaar van het microkrediet. Toenmalig VN-secretaris-generaal Kofi Annan gaf aan dat "[h]et Internationale Jaar van het Microkrediet 2005 het belang onderstreept van microfinanciering als een integraal onderdeel van onze collectieve inzet om de Millenniumdoelstellingen te bereiken. Een duurzame toegang tot microfinanciering helpt armoede te verminderen door een inkomen te verschaffen, banen te creëren, kinderen naar school te laten gaan, families toegang te geven tot gezondheidszorg en mensen de kracht te geven keuzes te maken om op de beste manier hun noden te kunnen lenigen. Samen kunnen en moeten we alomvattende financiële sectoren oprichten, die helpen het leven van deze mensen te verbeteren."

In 2005 werd toenmalig Prinses Maxima ambassadeur van de sector. Zij heeft sindsdien veel bekendheid gegeven aan microfinanciering, niet alleen in Nederland, maar wereldwijd. Deze mondiale aandacht voor microfinanciering had ook een keerzijde: door winst gedreven financiële instellingen ontdekten dat er goede winsten te behalen waren in de sector. Zij verschaffen soms te

Microfinanciering is een goed alternatief voor traditionele donaties aan individuen

hoge leningen aan eindklanten (de ondernemers) of brachten rentes in rekening die niet te rechtvaardigen waren. Inmiddels zijn er vele initiatieven genomen om het belang van de eindklant te waarborgen. Nederlandse microfinancieringsspelers als Triple Jump, Triodos Bank en Oikocredit hebben hierin een leidende rol.

Van microkrediet naar *Inclusive Finance*

Er kwam dus na 2005 meer aandacht voor microfinanciering. Tegelijkertijd groeide het inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van de sector. Deze worden mooi beschreven in het boek *Portfolios of the poor – how the world's poor live on \$2 dollar a day*.³ In drie landen (Bangladesh, India en Zuid-Afrika) hebben gezinnen gedurende een langere periode in een financieel dagboek bijgehouden wat de bron van hun inkomen is en waar ze het aan besteden. Ook wordt hierin geregistreerd of ze een vermogen aanhouden en hoe ze dat doen. In *Portfolios of the poor* wordt krachtig beschreven dat de armen in de eerder genoemde dubbele val zitten. Ze hebben niet alleen weinig inkomsten, maar deze inkomsten zijn ook nog eens erg onregelmatig en onvoorspelbaar. Toegang tot financiële diensten zou een uitweg kunnen bieden. Hier spelen MFI's op in. Daar waar zij in het verleden alleen kleine leningen (zg. microkredieten) verstrekten, bieden ze in toenemende mate ook andere bancaire diensten: van microkrediet naar *Inclusive Finance*.

Onderdeel van de *Inclusive Finance*-benadering is dat MFI's niet alleen meer microkredieten aanbieden, maar ook verzekeringen. Het is moeilijk voorstelbaar, maar in ontwikkelingslanden zijn de risico's veel groter dan in het veilige Nederland. De kans op ziekte is groter en medische zorg van een lager niveau. Wanneer de kostwinner ziek wordt, heeft dat direct gevolgen voor het gezin. In Nederland kan men zich hiertegen verzekeren door middel van de wettelijk verplichte ziektekostenverzekering, in ontwikkelingslanden is dat echter vaak niet mogelijk. Ook is een groot deel van de bevolking in arme landen afhankelijk van de landbouw. Wanneer de oogst mislukt, door droogte of juist hevige regenval, dan betekent dat geen inkomsten voor het gezin. Een verzekering tegen misoogst of extreme weersomstandigheden zou verlichting kunnen bieden. Maar arme mensen in ontwikkelingslanden hebben veelal geen toegang tot verzekeringen. Gelukkig bieden MFI's steeds vaker verzekeringen aan. Dat biedt geen oplossing voor de lage inkomsten, maar wel voor de onregelmatige en onvoor-



Foto Jan Zwart

Microkrediet: een voorbeeld uit de praktijk

Perpetual Afram Donkor is kledermaakster in Ghana. Zij wilde haar kinderen graag onderwijs bieden, omdat dat garant staat voor een betere toekomst. Maar het ontbrak haar aan geld hiervoor. Perpetual kreeg twee microkredieten. Voor deze twee leningen maakte Perpetual deel uit van een leengroep. Elke vrijdag kwam de tussenpersoon langs om de aflossing van deze leengroep te innen, maar ook om bedrijfsadvies te geven. Zo adviseerde de tussenpersoon om naast kleding ook haarverzorgingsproducten te verkopen. Dat bleek een groot succes. Omdat Perpetual bewezen heeft een goede ondernemerster te zijn, kan ze nu individueel een lening afsluiten. Dat is interessant voor haar, omdat dat goedkoper is.

Mensen als Perpetual maken als geen ander het verschil in een land als Ghana. Ze is dankzij microkrediet in staat haar kinderen de kans op goed onderwijs te bieden. Dat is de kracht van microfinanciering. Je zou kunnen zeggen: ontwikkelingshulp anno NU. Het is letterlijk en figuurlijk hulp om iets te ontwikkelen. Om iets op gang te brengen.

spelbaarheid ervan. Het maakt dat ook in geval van bijvoorbeeld ziekte er inkomsten zijn voor een gezin.

Daarnaast bieden MFI's steeds vaker spaarproducten aan. In ontwikkelingslanden is sparen voor grotere uitgaven moeilijk, onder druk van de alsmaar manifesterende honger. Bovendien is de inflatie in ontwikkelingslanden dikwijls hoog. Dat maakt het aantrekkelijk om het verdiende loon direct te gebruiken. Een dollar vandaag is immers meer waard dan een dollar morgen. Armen hebben dan ook moeite om geld op te potten voor grote uitgaven, zoals het aanleggen van sanitaire voorzieningen, een begrafenis van een geliefde of noodzakelijk onderhoud. Sparen biedt dan een uitweg. Steeds meer MFI's bieden spaardiensten aan de armen. Evenmin als verzekeringen biedt sparen een oplossing voor de lage inkomsten, maar wel voor onregelmatige en onvoorspelbare

Oikocredit

Het doel van Oikocredit is altijd geweest om sociale ongelijkheid te bestrijden door de zelfredzaamheid van ondernemende mensen in kansarme posities te vergroten. Oikocredit doet dat via het verstrekken van financiële diensten. Bij de kredietverstrekking wordt niet gekeken naar geloofsovertuiging, leeftijd of sekse. Het gaat Oikocredit om het versterken van menswaardigheid. De meerderheid van de eindklanten is vrouw. Dat heeft te maken met het feit dat onder vrouwen de grootste armoede heerst en dat zij bovendien vaak verantwoordelijk zijn voor hun hele gezin of familie.

Het idee voor Oikocredit ontstond tijdens een bijeenkomst van de Wereldraad van Kerken in 1968. Het was de tijd van de Vietnam-demonstraties. Jonge politiek geëngageerde leden van de kerk vonden de tijd rijp voor een ethisch beleggingsfonds dat vrede en rechtvaardigheid zou stimuleren. Dit leidde in 1975 tot de oprichting van de *Oikocredit Ecumenical Development Cooperative Society*. Vanaf dat moment hadden kerken en aanverwante organisaties de mogelijkheid hun geld op een rechtvaardige manier te beleggen.

Inmiddels is Oikocredit al bijna 40 jaar succesvol met 'investeren in mensen'. Zo'n 50.000 particulieren en organisaties beleggen in Oikocredit, waarvan bijna 10.000 in Nederland. Jaarlijks worden 28 miljoen ondernemers via Oikocredit in staat gesteld om op een menswaardige manier uit de armoede te ontsnappen. Oikocredit is hier trots op, maar beseft tegelijkertijd dat meer dan twee miljard mensen nog geen toegang hebben tot financiële diensten. Er is dus nog een wereld te winnen.

inkomsten. Het stelt arme mensen in staat om veilig geld opzij te zetten voor wat grotere investeringen.

Wat brengt de toekomst?

Microkrediet is pas 35 jaar geleden opgekomen. Het is een belangrijk instrument gebleken om miljoenen ondernemende mensen in kansarme posities uit de armoede te helpen. Tegelijkertijd zijn er nog steeds twee miljard mensen die geen toegang hebben tot financiële diensten. Twee belangrijke ontwikkelingen kunnen voor hen van waarde zijn in de nabije toekomst.

Ten eerste ontstaat er juist in ontwikkelingslanden een relatief sterk mobiel telefoonnetwerk. Dat maakt het voor MFI's steeds aantrekkelijker om per mobiele telefoon bancaire diensten aan te bieden. Denk hierbij aan het online sparen of overboeken van geld. Het mobiel bankieren zou een grote sprong voorwaarts kunnen betekenen, in het bijzonder voor mensen die 'behind the

mountain' wonen; in de rurale gebieden die wat minder goed toegankelijk zijn.

Ten tweede: binnen een land bestaan vaak grote verschillen in welvaart. Zo leeft in India een derde van de bevolking onder de armoedegrens. Tegelijkertijd ontwikkelt India zich economisch snel en groeit het aantal mensen dat niet meer in armoede leeft. Deze mensen zijn in staat om te sparen, en daarmee MFI's te voeden in hun kapitaalbehoefte. Dat betekent dat deze MFI's niet langer afhankelijk zijn van financiering uit economisch meer ontwikkelde landen. In de toekomst zal naar verwachting een steeds groter deel van de financiering van MFI's uit de ontwikkelingslanden zelf komen. Maar zover is het nog lang niet. De MFI's in met name de meest kwetsbare landen zullen de komende jaren afhankelijk blijven van financiering vanuit Noord-Amerika en Europa. Gelukkig zijn er ook in Nederland beleggingsmogelijkheden om daarmee bij te dragen aan het succes van microfinanciering.

NOTEN

- 1 Th.N.M. Schuyt, *Reactie: Geven in Nederland 2013*, Reed Business, 2013.
- 2 Vrij citerend uit: Gert van Maanen, *Microcredit – Sound Business or Development Instrument*, Hoevelaken: SGO Uitgeverij, 2004.

- 3 Daryl Collins e.a., *Portfolios of the poor – how the world's poor live on \$2 dollar a day*, Princeton University Press, 2009.

Topsector Internationale Ontwikkeling & Duurzaamheid

Nieuwe vormen voor innovatie en verbinding in internationale ontwikkeling

De mondiale problemen van armoede, uitsluiting en milieudegradatie vergen een andere aanpak, een aanpak die streeft naar een inclusieve groei waarbij tegelijkertijd economische, sociale en ecologische resultaten worden behaald. Daartoe dienen bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, overheden en investeerders zich met elkaar te verbinden.

Lang werd het Nederlandse buitenlandbeleid gedomineerd door de 'dominee' en de 'koopman'. Beiden wilden tot voor kort weinig van elkaar weten. De dominee wilde de armoede uit de wereld helpen en zag de koopman daarin vooral als boosdoener. De koopman wilde zaken doen in het buitenland en vond de kritiek van maatschappelijke organisaties maar hinderlijk. De laatste jaren is daar verandering in gekomen. Maatschappelijke organisaties en bedrijven verbinden zich steeds vaker aan elkaar. Beide beseffen dat ze elkaar nodig hebben om hun doelstellingen te bereiken. Maatschappelijke organisaties zijn zich ervan bewust dat economische groei een belangrijke basis is om ontwikkeling duurzaam te maken; en bedrijven begrijpen dat hun klanten eerlijke en duurzame producten verlangen en dat zij daarvoor anderen nodig hebben om te verduurzamen. Samenwerking is bovendien goed voor beider imago's.

In een wereld waarin armoede steeds zichtbaarder verbonden is met andere mondiale problemen, zoals een groeiende wereldbevolking, conflicten rond schaarser wordende grondstoffen en klimaatveranderingen, is echter meer nodig. Om de hardnekkige problemen van deze tijd op te kunnen lossen, zijn nieuwe modellen nodig die economische, maatschappelijke en ecologische waarde creëren. Dat vereist een omslag in het denken. Eerste voorwaarde daarbij is dat bedrijven en maatschappelijke organisaties hun heilige

huisjes verlaten en zich openstellen voor nieuwe ideeën, modellen en vormen van samenwerking.

Ontwikkelingssector

Wat aanvankelijk in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw vanuit een klein aantal organisaties begon als een beweging die een eind moest maken aan koloniale uitbuiting, armoede en dictaturen, is in de loop van zes decennia veranderd in een weinig overzichtelijke sector van grote en vooral veel kleine ontwikkelingsorganisaties. Minister Herfkens gaf in 1999 zelf het startschot voor deze versnippering, door naast de traditionele medefinancieringsorganisaties ook andere organisaties tot de fondsen voor medefinanciering toe te laten. Dat was vanuit het oogpunt van diversiteit en maatschappelijke betrokkenheid bij ontwikkelingssamenwerking goed te begrijpen. Maar inmiddels zijn er honderden Nederlandse organisaties die direct of indirect afhankelijk zijn van Nederlandse overheidssubsidie. Minister Koenders sprak in 2008 zelfs enigszins badinerend over de "hulpindustrie". Hij poogde de versnippering een halt toe te roepen door in het medefinancieringsprogramma (MFSII 2011-2015) alleen nog allianties toe te laten.

De versnippering in het veld van OS-actoren is geen typisch Nederlands fenomeen. In veel andere donorlanden, maar vooral ook in de ontvangende landen in het Zuiden, is hetzelfde gebeurd. In

Harry Derksen en Jack van Ham zijn initiator van de New World Campus.



Katoenogst. Het marktaandeel van duurzame katoen is nog beperkt en geeft aan dat verduurzaming een langzaam en taai proces is. Foto Kimberly Vardeman / kimberlykv

landen als Kenia, Oeganda en Ghana is het aantal niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zo sterk gestegen dat van een effectieve afstemming van hulp geen sprake meer kan zijn. Iedere NGO claimt daarin haar eigen *niche*: haar eigen speelveld, dat afgebakend en verdedigd moet worden. Natuurlijk is een onafhankelijk en divers maatschappelijk middenveld van groot belang voor iedere samenleving. Het systeem van aanbesteding, dat inmiddels door vrijwel alle multilaterale

en bilaterale donoren is ingevoerd, leidt er echter toe dat organisaties in een voortdurende onderlinge strijd verwickeld zijn. Nu minister Ploumen heeft aangekondigd de subsidie voor het maatschappelijk middenveld nog verder te verlagen, zal die strijd voorlopig alleen nog maar heftiger worden. Stapsgewijs wordt de steun aan het maatschappelijk middenveld verlaagd van ruim 1,1 miljard euro in 2010¹ naar 219 miljoen euro vanaf 2016.²

Na vijftig jaar is het Nederlandse medefinancieringsmodel aan het einde van zijn bestaan gekomen

Wie verwacht had dat de sector massaal in actie zou komen tegen dit beleid, heeft het mis. De lauwe reacties van de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties op deze bezuinigingen doen vermoeden dat men zich schikt in het onvermijdelijke. Na vijftig jaar is het Nederlandse medefinancieringsmodel aan het einde van zijn bestaan gekomen. Nu meer dan 70% van de armen van deze wereld in midden-inkomenslanden woont,³ zijn andere oplossingen nodig dan geldoverdracht van Noord naar Zuid. Overheden en maatschappelijke organisaties in deze midden-inkomenslanden willen bovendien zelf hun strategie en prioriteiten bepalen en hebben geen behoefte aan opgelegde kaders uit Nederland.

Is daarmee de rol voor de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties uitgespeeld? In fragiele, meest lage-inkomenslanden in sub-Sahara Afrika blijft er voorsnog behoefte aan armoedebestrijding en noodhulp bestaan. Maar in midden-inkomenslanden zijn andere rollen van Nederlandse maatschappelijke organisaties mogelijk en nodig. Enerzijds een kritische *watchdog*-rol richting overheden en bedrijven, anderzijds een rol als *facilitator* van innovatie en verandering.

Bedrijven: de nieuwe donoren?

De sterke verlaging van de medefinancieringsfondsen is mede het gevolg van de scepsis die bij publiek en politiek is ontstaan over de effectiviteit van de hulp door maatschappelijke organisaties. Mede dankzij de sterke lobby van VNO/NCW wordt nu alle hoop gevestigd op de heilzame werking van bedrijven. De vraag is natuurlijk of zij wel in staat zijn de oplossing aan te dragen voor het hardnekkige probleem van armoede. Wat we in ieder geval weten is dat veel bedrijven armoede en uitbuiting juist in stand houden. De ramp vorig jaar, waarbij een kledingfabriek in Bangladesh instortte en meer dan 1.100 textielarbeiders het leven verloren, maakt pijnlijk duidelijk hoe zeer onze welvaart verbonden is met de uitbuiting van arbeiders in het Zuiden. Iedereen draagt immers kleding die uit vergelijkbare fabrieken als die in Bangladesh afkomstig is. Het beleid van minister Ploumen, waarin ze maatschappelijke organisaties wil steunen die een 'naming and shaming'-strategie hanteren richting bedrijven en overheden, sluit hier dan ook goed bij aan.

Hoopgevend is dat steeds meer, vooral grote bedrijven zoals Unilever, DSM en Philips zich richten op duurzaamheid. In de wereld van vandaag zijn consumenten en bedrijven gaan beseffen dat de toenemende welvaart een keerzijde heeft in de vorm van armoede, voedseltekorten, schaarser wordende grondstoffen en vervuiling van het milieu. Dat besef is een belangrijke voorwaarde om structurele veranderingen op gang te brengen. In een aantal sectoren gebeurt dat al, zoals bij palmolie, soja, hout en katoen, waar grote bedrijven samenwerken met maatschappelijke organisaties aan verduurzaming van deze ketens. Het marktaandeel van duurzame palmolie of katoen is echter nog beperkt en geeft aan dat verduurzaming een langzaam en taai proces is.⁴ Dat heeft deels te maken met de beperkte bereidheid van bedrijven om duurzaam te gaan produceren, deels met de beperkte vraag naar duurzame producten (bijvoorbeeld vanuit China of India) en deels ook met de complexiteit van verduurzaming. Een hele keten verduurzamen betekent immers dat alle schakels in de keten bereid moeten zijn mee te doen, van de kleine of grote boer in Afrika of Azië tot de supermarkt en consument in Nederland. Het verbeteren van de kwaliteit en opbrengst van de oogst van boeren in Afrika en hun kennis over het gebruik van kunstmest en pesticiden, de beschikbaarheid van kredieten, het verbeteren van hun toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, de arbeidsomstandigheden in lokale fabrieken en het leggen van duurzame handelsrelaties: het zijn voorbeelden van aan te pakken problemen.

En hoewel sommige van deze problemen nu al worden aangepakt door organisaties en bedrijven, gebeurt dat zelden in samenhang.

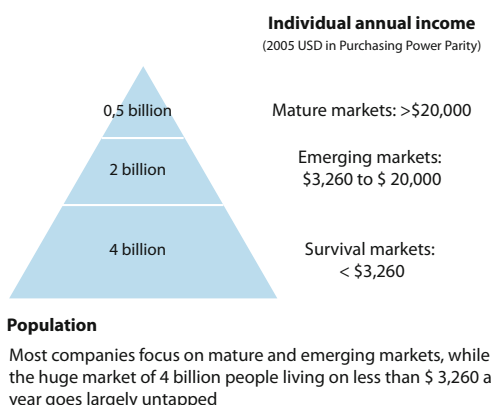
Base of the Pyramid: een nieuwe groeimarkt

Het gaat daarbij niet alleen om het verduurzamen van producten bestemd voor een westerse markt, maar ook om de lokale markt: de vier miljard armere mensen die zich aan de onderkant van de mondiale welvaartspiramide bevinden.

Hoewel de mensen in deze zogenoemde *Base of the Pyramid* weinig te besteden hebben, is de omvang van deze markt interessant voor bedrijven. In India hebben inmiddels meer dan 500 miljoen mensen een mobiele telefoon en richten *providers* zich op deze markt van vooral armere mensen. De mobiele telefoon werd in Azië en Afrika een succes door de ontwikkeling van slimme apps die voor arme mensen belangrijk zijn, zoals het overmaken van geld via de mobiele telefoon of de actuele prijzen van landbouwproducten. In Bangladesh laten Nobelprijswinnaar Mohammed Yunus en de Franse zuivelgigant Danone zien dat je ook een onderneming kunt opzetten die sociale doelen nastreeft. Zij bouwden een fabriek voor de productie van (kleine porties) yoghurt waar alle noodzakelijke voedingsstoffen inzitten die ondervoede kinderen nodig hebben.⁵ Via het uitgebreide netwerk van sociale organisaties dat in de loop van tientallen jaren is gevormd, zijn zij in staat tegen lage kosten deze portietjes yoghurt aan arme mensen te verkopen en zo bij te dragen aan de gezondheid van kinderen.

Veel bedrijven houden armoede en uitbuiting in stand

The World Economic Pyramid



World Resources Institute

Fig. 1. De mondiale welvaartspiramide – World Resources Institute 2007

De meeste startende ondernemers in Afrika en Azië hebben te weinig kennis van de markt

Het is dus niet alleen het product dat succes bepaalt, maar vooral de toepassing ervan op een markt die anders is dan de westerse markt. Philips ontwikkelde in 2006 een houtoventje dat tot de helft minder brandstof verbruikt en tot 90% minder schadelijke stoffen uitstoot – bij uitstek geschikt voor arme gezinnen in Afrika en Azië die traditieel koken op een open vuurtje. Maar het gebrek aan distributiekanaal en de voor arme mensen hoge prijs van 100 dollar bleken een succesvolle introductie van het oventje in de weg te staan. Een ondernemer in Rwanda verzong er wat op. Van het landbouwafval van boeren perst hij korrels, die als brandstof dienen voor het oventje. Klanten krijgen de houtoven gratis van hem, tegen een afnameverplichting op de korrels. De innovatie in dit voorbeeld zit niet alleen in het technische ontwerp van het houtoventje, maar vooral in het *business*-model zelf. Wie in Afrika of Azië rondreist, vindt allerlei voorbeelden van dergelijke sociale ondernemingen. Wat zij met elkaar gemeen hebben, is dat zij een maatschappelijke betrokkenheid koppelen aan innovatie, ondernemerschap en kennis van de lokale markt die nodig is om de producten of diensten te laten slagen.

Midden- en Kleinbedrijf (MKB) zoals wij dat in de westerse wereld kennen in veel lage- en middeninkomenslanden nog nauwelijks ontwikkeld. Het MKB in onze ontwikkelde wereld is goed voor 50% van het BNP en voor 60% van alle werkgelegenheid. Dat staat in schril contrast met de lage- en midden-inkomenslanden: daar draagt het MKB slechts 17% bij aan het BNP en

zorgt het voor gemiddeld 30% van de werkgelegenheid.⁶

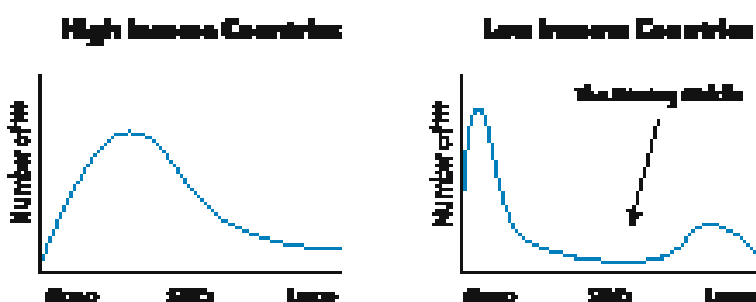
Met een jonge bevolking en hoge werkloosheid zijn deze landen vooral gebaat bij het creëren van werkgelegenheid. Vaak wordt gedacht dat het gebrek aan MKB-bedrijven in Zuidelijke landen – aangeduid als de ‘missing middle’ (zie fig. 2) – met een gebrekkige toegang tot investeringskapitaal te maken heeft. Er is echter meer aan de hand. De afgelopen jaren zijn impact-investeringsfondsen sterk in opkomst. Zij onderscheiden zich van gewone investeerders doordat zij primair een maatschappelijke en ecologische impact of ‘return-on-investment’ nastreven. Zij willen met hun investering banen creëren, eerlijke en duurzame handelsbedrijven opzetten; daardoor krijgen kleine boeren een beter inkomen, waarmee zij gezondheidszorg en onderwijs kunnen betalen. Uit een jaarlijkse survey van J.P. Morgan en het *Global Impact Investing Network* (GIIN)⁷ blijkt dat de door hen onderzochte 99 impact-investeringsfondsen in 2013 in totaal 9 miljard dollar investeren. Het grootste probleem van deze ‘impact investors’ is het gebrek aan sociale ondernemingen die klaar zijn om investeringen te ontvangen. De meeste startende ondernemers in Afrika en Azië hebben te weinig kennis van de markt en te weinig ervaring met *business*-modellen. Veel boerencoöperaties zijn goed in het organiseren van kleine boeren en in de lobby rond landrechten, maar ontberen ondernemerschap dat nodig is om de producten succesvol op de markt te brengen.

Het streven naar duurzaamheid door bedrijven en de samenwerking met maatschappelijke organisaties, de opkomst van sociale bedrijven en impact-investeerders zijn duidelijke signalen van een belangrijke en noodzakelijke verandering in de strijd tegen armoede en milieudegradatie. De veranderingen gaan echter traag en de impact is vooralsnog beperkt. Om een echte doorbraak te bereiken, zullen we op zoek moeten naar andere oplossingen.

Midden- en Kleinbedrijf

Hoewel het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) zoals wij dat in de westerse wereld kennen in veel lage- en middeninkomenslanden nog nauwelijks ontwikkeld. Het MKB in onze ontwikkelde wereld is goed voor 50% van het BNP en voor 60% van alle werkgelegenheid. Dat staat in schril contrast met de lage- en midden-inkomenslanden: daar draagt het MKB slechts 17% bij aan het BNP en

Fig. 2. The Firm Size Distribution - Missing Middle, Center for International Development at Harvard University



Open innovatie

Het probleem van zo'n langzame transformatie is niet uniek voor de sector van internationale ontwikkeling. Ook in andere sectoren zoals *high tech* en energie liepen bedrijven tegen hun eigen grenzen aan. In 2005 ontwikkelde Henry Chesbrough daarom het ‘open innovatie’-model.⁸ Daarin maken bedrijven niet alleen gebruik van hun interne R&D-kennis, maar ook van de kennis van anderen. Campussen, valleys en hubs zijn daarbij de plekken waar de expertise en ervaring van meer-

New World Campus

Begin 2013 is gestart met de opzet van een campus voor internationale ontwikkeling. De ambitie van deze New World Campus is een broedplaats te creëren voor duurzame en eerlijke internationale ontwikkeling. Op deze fysieke campus komen denkers en doeners uit het bedrijfsleven, kennisinstellingen, groene en sociale organisaties en investeerders samen, om met elkaar hardnekkige mondiale problemen aan te pakken. Samen vormen deze spelers een ecosysteem waarin duurzame en inclusieve *business*-modellen worden gecreëerd die in Zuidelijke landen zorgen voor slimme producten, werkgelegenheid en inkomsten voor arme mensen.

De New World Campus vormt een platform waar gebruikers hun kennis onderling delen en gebruik maken van elkaars netwerk. De Campus stimuleert deze uitwisseling door activiteiten te organiseren, zoals sprekersseries en themaweken. Zij brengt partijen bij elkaar in *Social Innovation Labs* om problemen te analyseren, ideeën te genereren en uit te werken tot nieuwe *business*-modellen. Er worden *Start-up Boot Camps* georganiseerd, waar mensen hun ideeën kunnen presenteren. Deze worden daarna uitgewerkt en voorgelegd aan potentiële investeerders.

Onderhandelingen zijn gaande om de New World Campus medio 2014 te openen op een locatie in Den Haag. Door een combinatie van vaste en flexibele werkplekken, door gebruik van gezamenlijke diensten en door elkaars expertise te gebruiken, besparen zij op de kosten van innovatie.

Meer informatie over dit initiatief is te vinden op: www.newworldcampus.nl

dere bedrijven en kennisinstellingen met elkaar worden verbonden. In Nederland zijn er inmiddels meer dan tien van dit soort broedplaatsen van innovatie, waaronder de High Tech Campus in Eindhoven, de Food Valley in Wageningen, de Seed Valley in Enkhuizen, het Science Park in Amsterdam en de Maastricht Health Campus. De bedrijven en universiteiten die hier een gezamenlijk ecosysteem voor innovatie en bedrijvigheid vormen, beseffen dat, hoewel ze soms concurrenten van elkaar zijn, het niet langer effectief is om in 'splendid isolation' hun producten en innovaties te bedenken. Simpelweg omdat de uitdagingen te groot, de eisen voor vernieuwing te omvangrijk en het tempo van verandering en de kosten om haar te verwezenlijken te hoog zijn.

Een campus of valley voor internationale ontwikkeling?

De hier beschreven ontwikkelingen maken duidelijk dat er een grote potentie is voor een andere aanpak van mondiale problemen van armoede, uitsluiting en milieudegradatie. Veel van de problemen van armoede en duurzaamheid zijn hardnekkige problemen waarvoor bestaande ontwikkelings- en *business*-modellen geen soelaas bieden. Om deze problemen te doorgronden en daarvoor oplossingen te vinden, is een aanpak nodig die streeft naar een inclusieve groei waarbij tegelijkertijd economische, sociale en ecologische resultaten worden behaald. Het één gaat niet ten koste van het ander, maar versterkt elkaar. Door te besluiten zich met elkaar te verbinden,

kunnen bedrijven, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, overheden en investeerders dit noodzakelijke proces van transformatie verbeteren, versnellen en goedkoper maken.

Een *valley*, *hub* of *campus* voor internationale ontwikkeling kan zo'n broedplaats worden voor innovatie in internationale ontwikkeling. Op zo'n fysieke plek ontstaat een knooppunt dat de netwerken van bedrijven, universiteiten en maatschappelijke organisaties in Nederland en in het Zuiden met elkaar verbindt. Leden van zo'n campus maken gebruik van elkaars specialiteit en netwerken en doen dat vanuit een bredere visie om baanbrekende oplossingen te vinden voor internationale vraagstukken van armoede en klimaatverandering. Door het persoonlijke contact ontstaan sneller samenwerkingsverbanden en nieuwe initiatieven, zonder ingewikkelde samenwerkingsconstructies. Op zo'n campus kunnen nieuwe ontwikkelings- en *business*-modellen ontwikkeld worden die op grote schaal toepasbaar zijn, waardoor zij perspectief bieden voor ontwikkeling aan grote groepen arme mensen. Een dergelijke vorm van innovatie en verbinding vraagt van alle partijen dat zij uit hun bestaande *comfort zone* komen en zich open naar elkaar en naar anderen opstellen. Zij beseffen dat vernieuwing ruimte en vertrouwen nodig heeft en zich niet zomaar laat sturen of plannen. De ervaringen van andere campussen en valleys leren dat de zoektocht naar vernieuwing vaak tot onverwachte ontdekkingen leidt. Maar ook hier gaat de kost voor de baat uit en zullen alle partijen bereid moeten

zijn tijd en geld te investeren om een dergelijke vernieuwing mogelijk te maken. Voor de oplossing van de huidige mondiale problemen bestaat geen eenvoudig recept. Wat nodig is zijn nieuwe vormen van innovatie en verbinding, waar de passie voor een betere wereld wordt verbonden met nieuwe vormen van ondernemerschap.

Tot slot: een nieuwe topsector Internationale Ontwikkeling?

Nederland telt negen topsectoren waarin de overheid bedrijven en universiteiten stimuleert tot in-

novatie, onder andere op het gebied van tuinbouw, agri&food, energie en water. Een deel van de kennis die binnen deze sectoren ontwikkeld wordt, kan goed gebruikt worden voor producten en modellen die voor armere mensen van groot belang zijn. Het zou zonde zijn als Nederland deze kennis voor de *Base of the Pyramid*-markt ongebruikt laat. Een tiende topsector Internationale Ontwikkeling & Duurzaamheid, die gebruik maakt van de kennis en innovatiekracht uit de andere negen topsectoren, kan een geweldige stimulans betekenen voor de noodzakelijke vernieuwing van internationale ontwikkeling.

NOTEN

- 1 Homogene Groep Internationale Samenwerking, 2012; lijst van vragen en antwoorden, Tweede Kamer stuk 33 002 nr. 3 – 7 november 2011.
- 2 Kamerbrief inzake samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context, 9 oktober 2013.
- 3 Andy Sumner, 'Where do the poor live?', Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, april 2011.
- 4 NWO, 'Ronde Tafels voor Palmolie en Soja zijn niet in staat duurzaamheidsproblemen fundamenteel aan te pakken', 4 november 2013.
- 5 Zie het filmpje op YouTube: http://www.youtube.com/watch?v=M_xlYHm_BEs
- 6 'The Missing Middle', Center for International Development, Harvard University.
- 7 ; J.P. Morgan and Global Impact Investing Network (GIIN), *Perspectives on Progress, The Impact Investor Survey*, 7 januari 2013.
- 8 Henry Chesbrough, *Open Innovation: A New Paradigm for Understanding Industrial Innovation*, Berkeley: University of California, oktober 2005.

Europa moet investeren in grondstoffen- diplomatie

In de huidige door grondstoffenschaarste gekenmerkte tijd is Europa's positie als 's werelds grootste netto-grondstoffenimporteur niet te benijden. Europa moet de ogen openen voor de eigen kwetsbaarheid en het initiatief nemen om een eventuele grondstoffencrisis internationaal te beteugelen.

De toenemende schaarste van veel grondstoffen zet de geopolitieke verhoudingen in de wereld op scherp. En daarin is de positie van Europa niet te benijden. Ons continent heeft de hoogste netto-import van grondstoffen per persoon ter wereld, oftewel: Europeanen zijn voor hun hulpbronnen het meest afhankelijk van het buitenland.¹ Jaarlijks importeert de Europese

Unie voor meer dan 500 miljard euro aan fossiele brandstoffen. Dat is meer dan 1.000 euro per persoon per jaar.

Ook voor hoog technologische metalen, zoals kobalt, platina en zeldzame aardmetalen, is de EU zeer afhankelijk van de invoer uit landen als China en Rusland en uit instabiele regio's in Afrika. De productie van zeldzame aardmetalen is zelfs voor 95% in handen van China. Deze metalen zijn onmisbaar voor het fabriceren van hybride auto's, elektronica en hoog technologische machines. Een ander

voorbeeld is gallium. Dit metaal wordt alleen in China (83%) en Japan (17%) geproduceerd en is cruciaal voor het maken van zonnecellen en LED-lampen.²

De stijgende vraag naar grondstoffen is vooral het resultaat van een snel groeiende wereldbevolking en de explosieve economische groei in de opkomende markten. Inkomens in met name

Azië zijn de afgelopen jaren omhoog geschoten. Volgens McKinsey groeien de gemiddelde inkomens in China zelfs tien keer zo hard als de Britse economie tijdens de industriële revolutie. Deze enorme groei en consumptieve explosie zetten de beschikbaarheid van grondstoffen verder onder druk.³

Het dreigend tekort aan grondstoffen heeft de zoektocht naar nieuwe bronnen geïntensiveerd. Op steeds moeilijker bereikbare plaatsen wordt gegraven en geboord, met mogelijk onomkeerbare gevolgen voor natuur en milieu. Ook economisch moet daarvoor een steeds hogere prijs worden betaald. De afgelopen tien jaar zijn de kosten van het ontginnen van een oliebron met 100% toegenomen.⁴ Met de opwarming van de aarde, het smelten van de poolkappen en het ontstaan van nieuwe vaarroutes komen er nieuwe grondstoffen beschikbaar in het kwetsbare Arctisch gebied. Alleen al Alaska zou meer dan 150 potentiële reserves hebben van zeldzame aarden.⁵ De halve wereld cirkelt als gieren boven de smeltende gletsjers van Groenland.

De grondstoffenrace heeft natuurlijk ook grote consequenties voor het bedrijfsleven. Dit besef is slechts bij een deel van het bedrijfsleven aanwezig. Voor hen betekent de wedloop grote prijsstijgingen, schaarste, meer onzekerheid en heftige prijsstijgingen. De gemiddelde volatiliteit van de grondstoffenprijzen ligt bijna drie keer hoger dan in de jaren '90.⁶ Grondstoffenproducenten hebben moeite om aan de groeiende vraag te voldoen. Hierdoor hebben zelfs kleine verande-

De afgelopen 10 jaar zijn de kosten van het ontginnen van een oliebron met 100% toegenomen

Gerben Jan Gerbrandy

is lid van het Europees Parlement voor D66; **Karen Arnon** is politiek medewerker van D66 bij het Europees Parlement.



Smeltende gletsjers in de omgeving van Ammassalik, Groenland. De halve wereld cirkelt als gieren boven de smeltende gletsjers van Groenland. Foto Kitty Terwolbeck

ringen in de vraag naar mineralen en metalen grote gevolgen voor de prijs van deze grondstoffen. Verwacht wordt dat deze trend nog lang zal aanhouden.

Het dreigend tekort aan grondstoffen is niet alleen het resultaat van fysieke schaarste, maar ook van politieke schaarste. Bekend is het Chinese exportverbod op zeldzame aardmetalen aan Japan, zogenaamd naar aanleiding van een botsing tussen een Chinese vissersboot en een Japans marineschip in 2010. De ruzie over de Senkaku/Diaoyu-eilanden en hun wateren, die rijk zijn aan olie en gas, wordt echter gezien als de eigenlijke oorzaak van het exportverbod.⁷ De klacht van de Europese Unie en de Verenigde Staten bij de Wereldhandelsorganisatie tegen China toont aan dat het om veel meer grondstoffen gaat; het betreft exportrestricties van bauxiet, fosfor, magnesium, zink en vele andere materialen.⁸

China en Japan anticiperen op grondstoffenschaarste

Verscheidene landen zien het gevaar van toenemende grondstoffenschaarste en de risico's

die hun afhankelijkheid van andere landen meebrengt. Japan is zich al jaren bewust van zijn kwetsbare positie zonder grondstoffen en heeft veel geïnvesteerd in efficiency en substituten voor de voor Japan kritieke metalen en mineralen. Ook China heeft grondstoffenschaarste al jaren in het vizier. Al in 1992 zei de toenmalige Chinese leider Deng Xiaoping dat de Arabische wereld weliswaar olie en gas had, maar China zeldzame aardmetalen.⁹ En nu is grondstoffenzekerheid de belangrijkste pijler van het Chinese buitenlandbeleid. Zo kochten de Chinezen de machtige *London Metal Exchange*, waar meer dan 80% van 's werelds non-ferrometalen¹⁰ worden verhandeld, voor een recordbedrag van 1,4 miljard pond, wat neerkomt op 180 keer de huidige jaarwinst. China investeert miljarden euro's in grondstofrijke gebieden in Afrika, Zuid-Amerika en Azië. Met veel geld en een gedegen lange-termijnstrategie stelt China zijn eigen grondstoflevering zeker. Ook de Verenigde Staten en India zetten stappen in deze richting. De Verenigde Staten legden een voorraad grondstoffen aan die essentieel is voor hun defensie-industrie en sloten de poorten voor de export van fosfor. India deed hetzelfde wat betreft kolen.

De Europese Commissie stelde in 2008 al 450 uitvoerbeperkingen vast voor meer dan 400 grondstoffen, waaronder metalen, chemicaliën en hout. Dergelijke maatregelen worden onder andere toegepast door China, Rusland, Oekraïne, Argentinië, Zuid-Afrika en India. Deze landen profiteren vaak van verlaagde invoerrechten of zelfs rechtenvrije invoer van afgewerkte producten in de EU, wat nadelige effecten heeft voor de concurrentiepositie van de Europese industriesector.¹¹ In de geïnternationaliseerde wereld van vandaag betekent dit bijvoorbeeld dat Tata Steel in IJmuiden geen grondstoffen uit de eigen Indiase mijnen kan gebruiken, maar deze tegen hogere kosten elders moet kopen.

Europa en grondstoffenefficiëntie

Europa heeft de afgelopen jaren met relatief succes vooral ingezet op efficiënter gebruik van grondstoffen. En terecht, want hierdoor wordt Europa enerzijds minder afhankelijk, anderzijds is er economisch en ecologisch veel voordeel bij te behalen. Er wordt gewerkt aan nieuwe afvalwetgeving en men richt zich op recycling. Afval is een rijke bron van grondstoffen en moet niet zomaar gestort of verbrand worden. Producten dienen zo ontworpen te worden dat grondstoffen er gemakkelijk uit teruggewonnen kunnen worden. Zo zit in elektronische producten een onschatbare hoeveelheid metalen, maar het is voor recyclebedrijven niet altijd mogelijk die weer terug te winnen. De Europese Commissie heeft het belang van 'resource efficiency' al in 2010 benadrukt door het een van haar zeven kerninitiatieven te maken.

Toch is een strategie voor grondstoffenefficiëntie niet genoeg. Europa zal ook meer gebruik moeten maken van andere mogelijkheden ter bestrijding van een tekort aan grondstoffen. Op papier heeft de EU een grondstoffenstrategie, gericht op het vervangen van belangrijke metalen, het bevorderen van een duurzame grondstoffenvoorziening uit Europese bronnen en het waarborgen van de toegang tot grondstoffen op internationale markten. Maar de praktische uitvoering van deze agenda ontbreekt tot op heden. De Europese Commissie beschouwt de *Resource Efficiency*-agenda als een milieu-agenda; en milieubelangen

staan in de huidige crisistijd onderaan de prioriteitenlijst. De Commissie laat na het geopolitieke belang van grondstoffen in haar buitenlandbeleid op te nemen.


Initiatieven van de lidstaten

Bij gebrek aan de broodnodige gezamenlijke Europese aanpak hebben diverse lidstaten inmiddels eigen initiatieven ontwikkeld. Zo is Duitsland bilaterale partnerschappen aangegaan met enige grondstofrijke landen. Het eerste partnerschap werd overeengekomen met Mongolië in 2011. Dit land heeft significante reserves van onder andere koper, goud en wolfram. Een partnerschap met Kazachstan volgde in 2012. Met de partnerschappen verkrijgen Duitse bedrijven geen exclusief recht tot de grondstoffen van deze landen, maar ze zorgen wel voor transparantie, juridische zekerheid en non-discriminatie tussen de partners. Van Duitse kant staat hier steun voor het moderniseren van de mijnbouw tegenover.¹²

En wat doet de Europese Commissie?

Een dergelijke daadkrachtige grondstoffendiplomatie ontbreekt op EU-niveau. De risico's van de toenemende grondstoffenschaarste lijken nog niet doorgedrongen tot de 28 ministers van buitenlandse zaken noch tot de Europese Commissie. Ondanks verzoeken hiertoe vanuit enkele lidstaten heeft de Commissie nog geen enkel initiatief op dit gebied genomen. Wél heeft zij in juni 2012 een intentieverklaring met het grondstoffenrijke Groenland ondertekend, maar die intentieverklaring heeft tot op heden niet geleid tot een vérgaand partnerschap.¹³ Aangezien Groenland diverse grondstoffen bezit die essentieel zijn voor Europa en het land stabiel en relatief dichtbij gelegen is, heeft Europa er alle belang bij vaart te maken met verdere samenwerking. Maar de EU treuzelt en lijkt zelfs de voor de hand liggende partnerschappen die relatief dichtbij huis liggen, niet op te pakken. Intussen lopen Chinese delegaties de deur plat in Groenland.

Het is hoog tijd dat de EU één daadkrachtige Europese grondstoffendiplomatie ontwikkelt. Dat



Milieubelangen
staan in de huidige
crisistijd onderaan de
prioriteitenlijst

betekent betere coördinatie tussen de diverse componenten van het EU-buitenlandbeleid (internationale betrekkingen, handel en ontwikkeling). Maar het omvat ook het onderhouden van relaties met derde landen en het versterken van de dialoog gericht op het veiligstellen van een duurzame en eerlijke toegang tot grondstoffen. Europa maakt zich onnodig kwetsbaar door geen eigen strategie te ontwikkelen. De harde les waar bilaterale overeenkomsten toe kunnen leiden, hebben we tijdens de gascrisis in 2009 met Rusland geleerd. Rusland draaide na een conflict over de gasprijs de gaskraan naar Oekraïne dicht, waardoor naast Oekraïne ook enkele EU-lidstaten in de problemen kwamen. De EU kon geen vuist maken naar Poetin, omdat de bilaterale belangen van Duitsland en Italië dat tegenhielden. We lijken van deze harde les niet geleerd te hebben en staan nog steeds het verdeel-en-heers-spel van Rusland toe.

Grondstoffenproblematiek in EU's extern beleid

Opname van de grondstoffenproblematiek in het Europese buitenlandbeleid biedt verscheidene kansen. Het versterkt niet alleen Europa's positie bij het aangaan van nieuwe partnerschappen, maar kan ook voorkomen dat spanningen over grondstoffenschaarste uitmonden in conflicten. In reactie op de toenemende schaarste grijpen diverse landen naar nationale maatregelen die de handel beperken en daardoor vraag en aanbod verder onder druk zetten. Het onderhouden van goede relaties kan spanningen wegnemen en verkleint de kans dat landen hun poorten sluiten voor de export van grondstoffen. Nauwe samenwerking met andere van grondstoflevering afhankelijke landen kan Europa's positie bovendien versterken. Hierbij kan de EU voortbouwen op de goede initiatieven die al op nationaal niveau genomen zijn.

Zo is Nederland in 2012 het *Conflict-Free Tin Initiative* begonnen in Congo. Daar wordt nu, in samenwerking met partners uit het bedrijfsleven, op een verantwoorde manier tin gewonnen. Vorig jaar sloot Nederland ook een *deal* met Bolivia over het verantwoord delven van lithium. Helaas heeft de Europese Commissie, ondanks veelvuldig aandringen vanuit Nederland, de mogelijkheid niet opgepakt om in dergelijke initiatieven te participeren.

Ook om de toegang tot grondstoffen te verzekeren en de mondiale strijd om grondstoffen vreedzaam te laten verlopen, zal Europa zich moeten inzet-

ten voor betere internationale samenwerking. Een van de mogelijkheden daartoe is het bespreken van het grondstoffenprobleem binnen bestaande fora, zoals de G20. Hoewel de Europese Raad al in 2011 hiertoe opriep, is het tot nu toe niet gelukt het grondstoffenprobleem op de internationale agenda te krijgen.¹⁴ Er zijn wel diverse fora te vinden waar specifieke aspecten van het grondstoffenprobleem worden besproken, maar een internationaal forum waar de politieke discussie kan plaatsvinden, ontbreekt.

Voor energie bestaan dergelijke fora wel. Het *International Energy Forum* (IEF) brengt ministers, het bedrijfsleven, experts en maatschappelijke organisaties samen om de uitdagingen op het gebied van energie te bespreken. Een vergelijkbaar forum kan de dialoog over grondstoffen aanzwengelen. Via een 'zwaan-kleef-aan'-constructie zouden geïnteresseerden zich bij het forum kunnen aansluiten. Binnen het forum kunnen vervolgens spanningen inzake grondstoffen geneutraliseerd worden en nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. Het Nederlandse bedrijfsleven lijkt inmiddels ook voorstander van een dergelijk grondstoffenagentschap.¹⁵ Van groot belang is dat grondstofzoekende landen, zoals China, maar ook grondstofrijke, zoals enkele Afrikaanse landen, vanaf het begin bij een dergelijk initiatief zijn betrokken. Het mag geen exclusief westerse club zijn.

In dit verband kan ook het probleem rond transparantie en de steeds verdergaande concentratie van spelers op de grondstoffenmarkt worden besproken. Het vergroten van de transparantie in de grondstoffenmarkt kan een impuls geven aan duurzaam grondstoffenbeheer, maatschappelijk verantwoord ondernemen, alsmede het bestrijden van misbruik en corruptie. Het Europees Parlement en de Raad besloten eerder dit jaar tot nieuwe wetgeving die de winningsindustrie (olie, gas en mijnbouw) verplicht om betalingen aan overheden voor de winning van grondstoffen openbaar te maken. Grondstofexploitanten moeten straks per project hun betalingen van meer dan 100.000 euro openbaar maken. In de Verenigde Staten bestaat al een vergelijkbare wet: de *Dodd Frank Act* (2010). Ook wordt er gekeken hoe ketentransparantie kan worden vergroot en de winning van een aantal mineralen en metalen op een verantwoorde manier kan plaatsvinden.

De toenemende concentratie van marktpartijen is moeilijker aan te pakken. Zo is ongeveer 75% van de wereldmarkt voor ijzererts in handen van slechts drie productiebedrijven. Dit is uiter-

aard een risico voor een goede marktwerking. Afnemers trachten via het aanleggen van voorraden en door verticale integratie met mijnbouwbedrijven die risico's te verminderen.¹⁶ Na klachten over prijsmanipulatie en machtsmisbruik door grote spelers in de aluminiumhandel besloot de Amerikaanse toezichthouder vorig jaar tot actie. Verscheidene bedrijven klagen over kunstmatige prijsopdrijving, doordat opslaghuizen voorraden aluminium ophopen in hun loodsen, waaronder die in Vlissingen. Deze loodsen zijn in handen van banken en handelshuizen, die ook in de grondstof handelen. De Europese Commissie heeft la-

ten weten dat ook zij de grondstoffenmarkt nauw in de gaten houdt.¹⁷

Het grondstoffenprobleem is complex en vereist politiek leiderschap. Europa moet de ogen openen voor de eigen kwetsbaarheid en het initiatief nemen om een eventuele grondstoffencrisis internationaal te beteugelen. Bij voorkeur als aanjager van een internationaal forum voor grondstoffen. Europa zal urgent moeten werken aan een sterke grondstoffendiplomatie. Een mondiaal gevecht om de laatste grondstoffen kent louter verliezers. We zijn nu nog op tijd om dat te voorkomen.

NOTEN

- 1 Europese Commissie, *Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa*, 20 september 2011.
- 2 Europese Commissie, *Staff working document accompanying: The Raw materials initiative - meeting our critical needs for growth and jobs in Europe*, 2008.
- 3 McKinsey Global Institute, *Resource revolution: Tracking global commodity markets*, september 2013.
- 4 McKinsey Global Institute, *Resource revolution: Meeting the world's energy, materials, food, and water need*, november 2011 (http://www.mckinsey.com/insights/energy_resources_materials/resource_revolution).
- 5 Scott Borgerson, 'The Coming Arctic Boom: As the Ice Melts, the Region Heats up', *Foreign Affairs*, jrg. 92; nr 4; juli/augustus 2013.
- 6 McKinsey Global Institute, a.w. noot 3.
- 7 Roderick Kefferpütz & Stormy-Annika Mildner, 'From the West to the Rest. Changing Patterns on Global Metals and Mineral Markets: A Need for a Global Dialogue on Raw Materials in a Changing World', American Institute for Contemporary German Studies, 1 juli 2013.
- 8 Website Europese Commissie, DG Trade: <http://trade.ec.europa.eu/wto-dispute/show.cfm?id=457&code=1>
- 9 Olivia Lang, 'Row over exotic minerals that make modern life tick', *BBC News*, 21 oktober 2010.
- 10 Non-ferro-metalen zijn metalen die geen ijzer bevatten, zoals koper, aluminium en brons.
- 11 Europese Commissie, *Het grondstoffeninitiatief – voorzien in onze kritieke behoeften aan groei en werkgelegenheid in Europa*, 4 november 2008.
- 12 Hanns Günther Hilpert & Stormy-Annika Mildner (red.), 'Fragmentation or Cooperation in Global Resource Governance?', *SWP Research Paper*, Berlijn, 2013, blz. 79-80.
- 13 Verslag van de Europese Commissie over de tenuitvoerlegging van het grondstoffeninitiatief, 2013.
- 14 Hilpert & Mildner, a.w. noot 12, blz. 66.
- 15 Remko Ebbers, 'Gouden bergen?', *Forum*, 5 september 2013.
- 16 Europese Commissie, a.w. noot 11.
- 17 Schriftelijke vraag Gerben-Jan Gerbrandy, 25 juli 2013: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2013-009065+0+DOC+XML+V0//NL>

Adieu Benelux, Välkommen Norden?

Nederland en regionale allianties in de Europese Unie

De relevantie van de Benelux-samenwerking staat ter discussie. Is het tijd voor Nederland de blik te verleggen en aansluiting te zoeken bij een andere regionale alliantie, bijvoorbeeld bij de Nordics?

Zolang de politieke samenwerking binnen de Benelux bestaat (en dat is ruim 70 jaar), zijn er vraagtekens gezet bij het nut ervan. De laatste tijd klinken deze geluiden nog harder. Wat bindt de Benelux-landen onderling nog; waarover zijn wij het eigenlijk nog eens? Ook van buitenaf wordt er soms wat meewarig naar ons gekeken. De gezaghebbende *European Council on Foreign Relations* constateert dat “het verdwijnen van de Benelux als een relevante groepering de EU heeft beroofd van een invloedrijke club landen van middelgrote en kleine lidstaten die beschikken over een diepgaande ervaring met de Europese integratie”.¹ Zo bezien is de Benelux feitelijk al opgedoekt. Voor gelijkgestemden moet Nederland de blik naar het Noorden wenden, daar zitten onze Zochte vrienden. Zowel cultureel als sociaal-maatschappelijk voelen wij hen goed aan. We denken hetzelfde over de Unie die vrije marktwerking dient te bevorderen, zuinig met haar geld moet omgaan en die burgers niet vanuit Brussel gedetailleerd de wet moet voorschrijven. Het is verstandiger om ons aan te sluiten bij een regionale alliantie van ‘Nordics’ (Denemarken, Finland en Zweden) dan om in de Benelux te investeren. Of niet?

De bovenstaande redenering, namelijk dat Nederland aansluiting moet zoeken bij een regionale alliantie met de ‘Nordics’, klinkt wellicht logisch, maar berust op een drietal misverstanden over de betekenis van regionale allianties.

Eerste misverstand: de EU is een lappendeken van regionale allianties. Er bestaan allerlei initiatieven en organisaties die regionale samenwerking beogen, zoals het *Central European Initiative* of het *Northern Future Forum*, maar die richten zich niet op de voorbespreking van de EU-agenda. Een regionale alliantie, ook wel als ‘institutionele coalitie’ of ‘solide coalitie’ aangeduid, is een regulier en tot op zekere hoogte geformaliseerd vooroverleg over de Europese agenda tussen een vaste groep landen.² Echte regionale allianties zijn precies op de vingers van één hand te tellen. Dit zijn de Benelux, de Frans-Duitse samenwerking, de Nordic-Baltic 6, de Visegrád-groep en de Weimar Driehoek. Lidstaten maken slechts onderdeel uit van één enkele regionale alliantie. Alleen voor Frankrijk, Duitsland en Polen geldt dat zij – naast de deelname van de eerste twee aan de Frans-Duitse samenwerking en van de derde aan de Visegrád – ook in de wat wankel Weimar Driehoek participeren. De Weimar Driehoek is zelfs een grensgeval: deze is weliswaar gericht op de EU-agenda, maar voorziet niet in reguliere ontmoetingen voorafgaand aan Europese raadsbijeenkomsten. Dertien van de 28 lidstaten houden helemaal geen gestructureerd vooroverleg op politiek niveau met een vaste groep partners.

Tweede misverstand: regionale allianties worden gekenmerkt door sterke inhoudelijke cohesie. De Benelux is niet de enige regionale samenwerkingsvorm waar de deelnemers uiteenlopende opvattingen hebben. De Frans-Duitse as



is in het verleden meerdere malen dood verklaard, maar een echt alternatief is niet gevonden. Naast het ongelijksoortig gewicht binnen de Visegrád van de deelnemende landen (één grote en drie kleine), zijn er spanningen tussen Hongarije en Slowakije over hun respectieve minderheden en bestaat de club uit één eurodeelnemer (Slowakije) en drie niet-eurolanden. Bij de Nordic-Baltic 6 (Denemarken, Finland, Zweden, Estland, Letland en Litouwen) is de interne cohesie tussen de noordelijke deelnemers sterker dan die tussen de Baltische staten.³ Litouwen heeft de neiging zich tevens sterk op Polen te richten. Slechts twee (Finland en Estland) van de Nordic-Baltic 6 zijn lid van de eurozone. Binnen de Weimar Driehoek is het lastig zelfs de schijn van eensgezindheid op te houden. Frankrijk committeert zich nauwelijks aan de samenwerking: voorlopig dieptepunt was de Franse weigering Polen te laten deelnemen aan de eurogroep-bijeenkomsten. Duitsland heeft er belang bij om de relatie met beide landen goed te houden en denkt als Midden-Europees land te kunnen winnen bij een meer prominente rol van zijn oosterbuur. In de praktijk blijkt het echter eenvoudiger de relaties met beide burens op bilaterale wijze vorm te geven. Polen is vooral de vragende partij in de Weimar Driehoek, die zo zijn ambitie als speler onder de grote lidstaten probeert te verwezenlijken.

Derde misverstand: regionale allianties zijn belangrijk om coalities te bouwen. Wie kijkt naar de coalities die per individueel dossier in Brussel tot stand komen, ziet dat er sprake is van

wisselende 'ad-hoc'-verbintenissen die niet gebonden zijn aan vaste regionale allianties. Op het niveau van beleidsterreinen (interne markt, asiel- en migratie, landbouw) zijn wel regelmatig vaste partners te onderscheiden, maar deze lopen niet noodzakelijk parallel met de regionale clubs. Zo zit Nederland het meest frequent in een coalitie met de 'Nordics', Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De samenwerking met Frankrijk richt zich vooral op GBVB-dossiers. Met de Benelux-landen bevinden we ons zelden in een coalitie.⁴ Over de gehele linie stemmen de zuidelijke lidstaten vaak onderling hetzelfde, al is geen van hen lid van een regionale alliantie.⁵ Het Verenigd Koninkrijk wordt wel "promiscuous bilateralism" verweten, omdat het zich niet heeft georganiseerd in een vaste regionale groep, maar per beleidsterrein wisselende coalities smeedt met andere lidstaten.⁶ Feitelijk doen de meeste andere lidstaten hetzelfde.

Waar regionale allianties dan toe dienen

Buren eerst. Regionale allianties zijn gebaseerd op een onderlinge geografische, historische en culturele verbondenheid. De keuze van de partners is gebaseerd op het principe 'buren eerst'.⁷ Er bestaat een gevoel van een gedeelde geopolitieke lotsbestemming en bijbehorende plaats in het Europese project. Zoals een aantal voorbeelden hieronder laat zien, concentreren zij zich vooral op de algemene politieke richting waarin de Unie zich dient te bewegen en niet op de

Visegrád, Hongarije.
In 1991 werd in dit stadje de Visegrád Groep opgericht, een regionale alliantie tussen Hongarije, Polen, Tsjechië en Slowakije (destijds nog Tsjecho-Slowakije). Foto

sander_123

Een bijeenkomst van de Weimar Driehoek in Bydgoszcz, Polen, mei 2011. Van links naar rechts ministers van Buitenlandse Zaken: Guido Westerwelle (Duitsland), Radoslaw Sikorski (Polen) en Alain Juppé (Frankrijk). Foto PolandMFA



vele specifieke en gedetailleerde beleidsdossiers die op de Brusselse onderhandelingstafel liggen. Twee samenwerkingsvormen – de Benelux en de Franse-Duitse samenwerking – liggen ten grondslag aan de Europese eenwording.⁸ De overige drie zijn opgericht na de Val van de Muur, als middel om de toetreding tot de EU en de NAVO zeker te stellen. Dit gebeurde ofwel door de aspirant-leden zelf (Visegrád), ofwel geholpen door reeds bestaande lidstaten (Nordic-Baltic 6 en de Weimar Driehoek). Deze regionale initiatieven zijn daarna geëvolueerd tot fora voor EU-vooroverleg.

Informatie delen, richting geven. Regionale allianties hebben vier functies.⁹ *Ten eerste* worden ze gebruikt om *informatie* uit te wisselen die tot voordeel kan strekken in EU-onderhandelingen. Voor de Benelux geldt dat België goed is vertegenwoordigd in de Brusselse instellingen en nauwe relaties met Frankrijk onderhoudt. Nederland heeft goede contacten met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het levert tevens de eurogroepvoorzitter, net als Luxemburg dat in het verleden deed. Voor de Visegrád geldt dat Polen geprivilegieerde toegang heeft tot Duitsland, ter-

wijl Slowakije weer uit eerste hand informatie uit de eurogroep kan delen.

Ten tweede worden de allianties gebruikt om bepaalde ideeën en de daarbij horende *argumentatie* te testen in kleiner gezelschap. Tegenwerpingen van andere leden binnen de groep zijn behulpzaam bij de aanscherping van het politieke discours of bij het formuleren van een compromis om het voorstel een kans te geven in het EU-brede overleg. De Frans-Duitse samenwerking is hier een sprekend voorbeeld van, maar dit geldt eveneens voor de andere allianties.

Ten derde kan het soortelijk gewicht van de alliantie worden gebruikt om bepaalde onderwerpen voor EU-overleg te *agenderen* of zelfs gezamenlijke voorstellen te doen. Voorbeelden hiervan zijn de Benelux-memoranda over de institutionele vormgeving van de Unie, het door de Frans-Duitse as gepresenteerde compromis van Deauville over het economisch bestuur in de Unie en de gemeenschappelijke Visegrádpolitie op het Oostelijk Partnerschap. Daarnaast verschijnen er met enige regelmaat voorstel-

len afkomstig van een regionale alliantie samen met een aantal andere landen (de zogenaamde 'plus-formule') of een combinatie van regionale groepen. Een van de vroegste voorbeelden hiervan is de Visegrád-Balten-verklaring over de toetreding tot Schengen.¹⁰ Een recent initiatief is het gemeenschappelijke document van de Benelux en de Visegrád-groep over het Oostelijk Partnerschap.

Een vierde, afgeleide, functie is de alliantie als organisatievorm voor *ambtelijke samenwerking* ten dienste van gemeenschappelijke diplomatie binnen de Unie. De Frans-Duitse samenwerking werd in 2001 verfijnd met het zogenaamde 'Blaesheim-proces', waarbij is vastgelegd dat de Franse president en de Duitse kanselier, ter aanvulling op de tweejaarlijkse Frans-Duitse top, gezamenlijk met de Franse premier en beide ministers van Buitenlandse Zaken elkaar ongeveer twee keer per maand informeel treffen. Dit wordt aangevuld met frequent overleg tussen beide ministers van Buitenlandse Zaken, vaak in aanwezigheid van een specifieke vakminister. De ambtelijke afstemming werd hiermee eveneens geïntensiveerd.¹¹ Beide landen wisselen onderling op grote schaal diplomaten en andere ambtenaren uit; dit geldt eveneens voor de uitwisseling van codeberichten afkomstig van elkaars ambassades. Een andere voorloper in de EU op dit punt zijn de Benelux-landen. De Nordic-Baltic 6 hebben gezamenlijk regulier overleg tussen elkaars ambtenaren op allerlei niveaus.

Grote vragen en praktische samenwerking

Atlantis of het continent? Er bestaat dus maar een beperkt aantal regionale allianties en deze zijn tegelijkertijd exclusief en duidelijk afgebakend. Lid worden van twee 'clubs' ligt daarom niet voor de hand, waarbij het overigens nog maar de vraag is of de 'Nordics' gezamenlijk met Nederland een alliantie willen vormen.¹² Dit volgt niet automatisch uit het feit dat we op veel sociaal-economische en bestuurlijke onderwerpen hetzelfde denken en stemmen als de 'Nordics' (het blijkt dat we elkaar op velerlei onderhandelingsdossiers in praktijk al prima kunnen vinden). Regionale allianties zijn gebaseerd op de plaats die men zichzelf toedicht in Europa. Dan komen er grote vragen ter tafel: Welke plek ziet Nederland voor zichzelf

in Europa en in welke richting dient de Unie zich te ontwikkelen? Indien Nederland – om de woorden van historicus Mathieu Segers te gebruiken – kiest voor "het continent"¹³, dan ligt continuering van de Benelux-politieke samenwerking voor de hand. Een keuze voor het continent betekent inzetten op het behoud van de euro en verdergaande economische integratie om de gemeenschappelijke munt veilig te stellen.¹⁴ In dat geval is Duitsland weliswaar het belangrijkste anker voor Nederland, maar de Benelux is nodig om enig tegenwicht te bieden aan de machtspolitiek van Berlijn en Parijs. Het is niet verstandig voor Nederland om zijn lot geheel in handen van Duitsland te leggen. Dat zal de Nederlandse steun in dank aanvaarden zonder daar veel tegenover te hoeven stellen.¹⁵

Nederland zou echter ook kunnen besluiten om de rug naar het continent te keren en "Atlantis"¹⁶ te volgen, waarbij de Europese samenwerking op lossere wijze gestalte krijgt en groepen lidstaten vaker slechts gedeeltelijk aan EU-wetgeving deelnemen. In dat geval ligt een vertrek uit de Benelux en opname in een nieuw te vormen regionale alliantie met de 'Nordics' – mogelijk met inbegrip van het Verenigd Koninkrijk – voor de hand.

Blaesheim voor de Benelux. Indien de keuze voor het continent (zoals feitelijk gemaakt met de deelname aan de euro) wordt gecontinueerd, dan is het nuttig de huidige Benelux-samenwerking te verfijnen. Regulier politiek overleg zou zich, gelijk het 'Blaesheim proces', kunnen verbreden tot andere bewindspersonen dan alleen de minister-presidenten en ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie. Daarbij zou ook de ambtelijke samenwerking kunnen worden geïntensiveerd. Er wordt soms verzucht dat de samenwerking op het terrein van bijvoorbeeld co-locatie van ambassades met de Benelux-partners, in vergelijking met recente initiatieven op dit terrein met Denemarken, niet altijd even gemakkelijk verloopt. Dit neemt niet weg dat Nederlandse ambassades sinds 1964 Luxemburg zonder veel problemen vertegenwoordigen in het buitenland en de integratie van werkzaamheden tussen België en Nederland op een ambassade als Tirana verder gaat dan andere lidstaten thans hebben verwezenlijkt. Ook detacheringen op elkaars ministeries van

Nederland
bevindt zich
zelden met de
Benelux-landen
in een
coalitie

Buitenlandse Zaken verlopen naar volle tevredenheid. Binnen de 'Nordics' is dit niet beter geregeld. Daar verzucht men dat er op papier mooie voornemens zijn geuit over het gezamenlijk delen van ambassadegebouwen, maar dat de administratieve uitwerking op aanzienlijke barrières stuit. Detacheringen tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken van de 'Nordics' zijn er onderling nauwelijks.

Bilaterale samenwerking met de 'Nordics'. Bij een keuze voor de Benelux zou een meer geformaliseerd vooroverleg op politiek niveau met de 'Nordics' achterwege blijven. Maar ook indien Nederland geen regionale alliantie met de 'Nordics' vormt, is het interessant de samenwerking op ambtelijk niveau te verstevigen met de noordelijke leden van de Nordic-Baltic 6: Denemarken, Finland, Zweden. Dit zou kunnen volgens de formule van het reguliere telefonisch overleg van het

Nederlandse ministerie van Algemene Zaken met collega-raadsadviseurs uit Denemarken, Zweden, Finland, waarbij ook het Verenigd Koninkrijk is aangesloten (het zg. 'Northern Lights'-overleg). Samenwerking kan eveneens vorm krijgen door detachering van Nederlandse diplomaten bij de ministeries van Buitenlandse Zaken bij de noordelijke burens of het creëren van een 'hub' bij een van de Nederlandse ambassades in de regio, bijvoorbeeld door een diplomaat met regionale taken aan te stellen. Dit sluit goed aan bij het initiatief tot nauwere samenwerking dat de ambassades in de regio zelf al hebben genomen. Dit alles is uiteraard minder ingrijpend dan een keuze voor een regionale alliantie met de 'Nordics' in plaats van de 'Benelux'. Aan beide mogelijkheden kleven nadelen, maar uiteindelijk gaat het – in de woorden van Machiavelli – om het maken van de “minst beroerde” keuze.

NOTEN

- 1 Ulrike Guérot & Thomas Klau, 'After Merkozy: How France and Germany Can Make Europe Work', *ECFR Policy Brief*, 16 mei 2012, blz. 7.
- 2 In de literatuur wordt vaak verwezen naar regionale samenwerkingsvormen als 'institutionele' of 'solide' coalities, in tegenstelling tot 'ad-hoc'-coalities van lidstaten die in wisselende samenstelling samenwerken, al naar gelang het specifieke beleidsdossier. Ilze Ruse spreekt van "territorially constituted institutionalised coalitions". De term coalitie heeft betrekking op meer dan twee lidstaten, in tegenstelling tot meer reguliere bilaterale samenwerking. In deze notitie wordt, net als door Manja Klemencic, de aanduiding 'allianties' gebruikt, aangezien ook de bilaterale Frans-Duitse samenwerking in het overzicht wordt betrokken. Manja Klemencic, *Formal Intergovernmental Alliances in the European Union: Disappearing or Still Alive?*, EUSA Twelfth Biennial International Conference Boston, 3-5 maart 2011; Ilze Ruse, 'The Bargaining Power of Territorially Constituted Institutionalised Coalitions in EU Council Negotiations', *Journal of Contemporary European Research*, jrg. 8, nr. 3, 2012.
- 3 De subgroepen binnen de NB6 worden ook wel aangeduid met N3 (de drie 'Nordics' Denemarken, Finland en Zweden) en de B3 (de drie Baltische staten).
- 4 Harald Badinger e.a., 'Theoretical vs. Empirical Power Indices: do preferences matter?', *Working Paper no. 153*, Universiteit van Wenen, juni 2013; Bela Plechanová, 'Coalitions in the EU Council: Pitfalls of Multidimensional Analysis', *AUCO Czech Economic Review*, 5, 2011, blz. 249-266.
- 5 Zo bestaat er, anders dan gesuggereerd door Elsa Tulmets in 'Is Weimar Plus a Copy of the Visegrád Plus?', geen regulier Iberisch vooroverleg tussen Spanje en Portugal. Er is slechts een à twee keer per jaar een algemeen overleg over regionale samenwerking tussen de regering-sleiders.
- 6 Klemencic, a.w. *noot 2*.
- 7 Ruse, a.w. *noot 2*, blz. 331.
- 8 De Benelux werd opgericht in 1944 (ten tijde van andere pan-Europese initiatieven). De Frans-Duitse samenwerking werd pas later (in 1963) geformaliseerd met het Elysée Verdrag.
- 9 Ruse, a.w. *noot 2*, blz. 321.
- 10 Elsa Tulmets, 'Is Weimar Plus a Copy of the Visegrád Plus?' (*V4 Revue* (<http://visegradrevue.eu/?p=1508>)).
- 11 François Rivasseau & Andreas Michaelis, 'Après le Traité de Nice: l'Harmonisation de Discours Franco-Allemand à travers le Processus de Blaesheim', *AFRI*, vol. 3, 2002 (<http://www.afri-ct.org/Apres-le-Traite-de-Nice-1>).
- 12 Daarbij speelt ook een rol dat in Nederland niet in een Scandinavische taal wordt gecommuniceerd. Naast het feit dat we ons inhoudelijk vaak herkennen in de 'Nordics', zijn er ook verschillen (drugsbeleid, jacht, bonthandel, steun aan dunbevolkte gebieden).
- 13 Mathieu Segers, *Reis naar het continent. Nederland en de Europese Integratie, 1950 tot heden*, Amsterdam: Bert Bakker, 2013.
- 14 Behalve de euro speelt ook economische afhankelijkheid binnen de Benelux, uitgedrukt in gemeenschappelijk handelsvolume (80 miljard euro per jaar), een rol.
- 15 Zolang de Unie niet op strikt communautaire basis is georganiseerd, als dat al ooit het geval zal zijn, is het beter de raad van Machiavelli in het achterhoofd te houden dat men zich nooit moet aansluiten bij iemand die machtiger is dan hijzelf, behalve wanneer de noodzaak hem ertoe dwingt (Niccolò Machiavelli, *De Heerser*, Uitgave Athenaeum-Polak & Van Gennip, 1991 [achtste druk], blz. 145.)
- 16 Mathieu Segers definieert Nederlands eigen Atlantis als de "Atlantische eilanden", bestaande uit de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Noordwest-Europese romp van het oude continent. Deze zijn gericht op multilateralisme en vrijhandel. Zie Segers, a.w. *noot 13*, blz. 69.

Geen plaats voor outsiders: de precaire situatie van migranten en LHBT's in Rusland

Homoseksuelen en arbeidsmigranten hebben het zwaar te verduren in het Rusland van vandaag.

Ze worden geconfronteerd met discriminatie en repressie, en door de meeste Russen veracht en bespot. Welke omstandigheden en factoren liggen aan deze hopeloze positie van beide groepen ten grondslag, en in hoeverre kan het beleid tegen hen op dezelfde uitgangspunten worden teruggevoerd?

De westerse media berichten met grote regelmaat over de homofobie die Rusland in zijn greep houdt. Sinds juni 2013 is er een landelijke wet van kracht die het 'propageren' van homoseksualiteit verbiedt. Geweld tegen homoseksuelen neemt alsmaar toe; president Poetin ondertekende zelfs een wet die homoseksuele ouderparen hun kinderen ontnemt. De LHBT-populatie van Rusland, die zich het afgelopen decennium voorzichtig begon te manifesteren, wordt hardhandig terug in de kast geduwd.

Dat is niet onopgemerkt gebleven in onze contreien, waar zelfs stemmen zijn opgegaan voor een boycot van de Olympische Winterspelen in Sotsji van volgende maand. Thans staan de problemen van de miljoenen (illegale) arbeidsmigranten in Rusland echter veel minder in de schijnwerpers. Toch zijn ook deze mensen het slachtoffer van pesterijen, racisme, geweld en repressief overheidsbeleid. Zo vinden sinds kort elke vrijdag op grote schaal huiszoekingen plaats in Moskou, om illegale migranten op te sporen en uit de hoofdstad te deporteren. Hoewel homo's en immigranten op het eerste oog weinig met elkaar te maken hebben, blijken bij een nadere bestudering van de LHBT- en de immigrantenproblematiek zowel het overheidsbeleid als de houding van de Russische bevolking veel overeenkomsten te vertonen. De vraag is welke mix van omstandigheden en fac-

toren de hopeloze positie van beide groepen bepaalt, en in hoeverre het beleid tegen hen op dezelfde uitgangspunten kan worden teruggevoerd.

De maatschappelijke opinie

Een eerste raakvlak tussen LHBT's¹ en immigranten in Rusland is de onverholven walging waarmee een groot deel van de Russische bevolking over hen spreekt. Zo toonde een enquête uit 2010 onder 1.600 Russen aan dat bijna driekwart van de respondenten homoseksualiteit als een verderfelijke eigenschap of als een ziekte beschouwt. Verder vond 45% dat homo's hulp moeten krijgen en achtte 22% het een goed idee hen te isoleren van de rest van de samenleving of zelfs hen te liquideren.² Deze trend lijkt alleen nog maar sterker te worden: uit een enquête van 2012 blijkt dat bijna 90% van de Russen achter de toen op handen zijnde anti-homowetgeving stond.³

Wanneer deze cijfers worden vergeleken met de maatschappelijke mening over immigranten, is eenzelfde tendens waarneembaar. Zo staat 57% van de Russen achter de slogan 'Rusland voor de Russen' en denkt de helft van de etnische Russen dat migranten een stijging van criminaliteit veroorzaken.⁴ Een recent onderzoek wees uit dat de meeste Russen geen probleem hebben met Oekraïense of Moldavische burenen, maar

Robin Dirix studeert bedrijfseconomie aan de Katholieke Universiteit Leuven. **Lien Verpoest** doceert slavistiek en Oost-Europakunde aan de Faculteit der Letteren van de Katholieke Universiteit Leuven.

dat 62% van de Russen niet naast Dagestanen, Tsjetsjenen of Tsjerkessen zou willen wonen. Ook burens uit de Kaukasus, Centraal-Azië en Zuidoost-Azië waren voor de meerderheid van de Russen volstrekt ongewenst.⁵

De Russische homohaat is terug te voeren op meerdere oorzaken. Zo weet de gemiddelde

Rus, mede door gebrekkige seksuele voorlichting in het onderwijs, vrij weinig over homoseksualiteit. Daardoor is een angst voor het onbekende ontstaan. De homofobie is ook historisch verklaarbaar: ten tijde van de Sovjetunie was homoseksualiteit bij wet verboden. Het werd niet zelden over één kam geschoren met pedofilie: homoseksuelen werden in de volksmond 'pederasty' (kinder-verkrachters) genoemd. Deze gedachte is nooit volledig weggeëbd, waardoor homoseksualiteit nog steeds als iets zeer pervers en buitenaards wordt gezien. Voor de discriminatie van immigranten bestaan er andere redenen. In tegenstelling tot wat soms beweerd wordt, zit xenofobie niet in de Russische volksaard. Zowel het Russische Rijk als de Sovjetunie waren multi-etnische rijken, waardoor er reeds veel vroeger dan in West-Europa sprake was van een etnisch diverse samenleving. De huidige xenofobie is dan ook eerder te verklaren door de volgende twee factoren: (1) angst vanuit sociaal-economische motieven en (2) een *revival* van Russisch (extreem-)nationalisme.

De angst is geworteld in de vrees voor aanspraken op woonruimte, sociale voorzieningen en banen, maar ook in het geloof dat immigranten zich inlaten met terrorisme en criminaliteit. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat zij ook een oplossing zouden kunnen bieden voor het al jaren dalende bevolkingsaantal in Rusland. Ook heeft men er geen oog voor dat deze mensen bereid zijn laaggeschoold werk onder zware omstandigheden te verrichten, werk waar de meeste Russen voor zouden bedanken.

De tweede verklarende factor, de heropleving van Russisch nationalisme, vindt haar oorsprong in de jaren '90. De economische crisis en het verlies van Ruslands status van supermogendheid

bleken de perfecte voedingsbodem voor de opkomst van extreem-rechts. Dat Poetin bij zijn aantreden in 2000 direct inzette op een sterk nationalistisch beleid en de politie een gedoogbeleid hanteert voor extreem-rechts geweld, werkt een gevoel van permissiviteit onder de Russische ultranationalisten enkel verder in de hand.

Gebrek aan een rolmodel

Een tweede analogie tussen LHBT's en immigranten wordt gevormd door de afwezigheid van een duidelijk zichtbare leider in beide groepen, waardoor zowel homo's als immigranten in Rusland zich aan niemand kunnen optrekken en men weinig drijfveren heeft om zich te verenigen.⁶ Onder de immigranten lijkt er überhaupt geen leidersfiguur te zijn die zich inzet voor hun belangen. Dit is begrijpelijk, aangezien nagenoeg elke (al dan niet illegale) immigrant in Rusland onder de radar wenst te blijven en zich daarom niet publiekelijk zal manifesteren. Hiermee voorkomt hij intimidaties door overheidsfunctionarissen, die zich over zijn documenten en verblijfsstatus gaan buigen. Ook heeft hij wel andere dagelijkse beslommeringen dan zich in te zetten voor lotgenoten in de migrantengemeenschap: voor de gemiddelde immigrant is het elke dag een opgave om te overleven van een extreem laag loon en niet te zeer verstrikt te raken in de wurggreep van politieagenten die omgekocht moeten worden.

Binnen de LHBT-gemeenschap is er de laatste tijd evenmin sprake van een uitgesproken rolmodel. Nikolai Alekseev, die de eerste *Gay Pride* in Moskou organiseerde en lange tijd hét gezicht was van de Russische homobeweging, raakte onlangs al zijn geloofwaardigheid kwijt. Hij stuurde antisemitische tweets de wereld in, beweerde dat er in Rusland geen onderdrukking van homo's bestaat en schreef dat hij uit de LHBT-gemeenschap stapte vanwege "de misplaatste westerse hysterie over homorechten in Rusland" (een beslissing waarop hij enkele dagen later overigens terugkwam).⁷ Zijn plaats lijkt te worden ingenomen door Anton Krasovskij, een presentator die in 2012 op tv uit de kast kwam en een dag later werd ontslagen. Krasovskij heeft intussen meer dan 100.000 volgers op zijn Facebook-account, waarop hij dagelijks berichten publiceert over de situatie van LHBT's in Rusland.⁸ Toch lijkt hij, ondanks zijn populariteit, geen mensen te mobiliseren. De Russisch-Amerikaanse journaliste Masha Gessen leek de lesbische tegenhanger van Krasovskij te worden. Zij gaf veel interviews aan westerse kranten over de almaar verslechterende omstandigheden voor LHBT's.⁹ Kort geleden

De immigranten in Rusland ontberen een leidersfiguur, omdat elke immigrant onder de radar wenst te blijven

vluchtte ze echter met haar vrouw en kinderen naar de Verenigde Staten, waardoor haar invloed in Rusland waarschijnlijk sterk zal afnemen.

Neonazi-geweld

De derde parallel tussen de LHBT- en immigrantenproblematiek schuilt in het geweld dat te pas en te onpas door neonazi's tegen homo's en immigranten wordt gebruikt. Gewelddadige, arme en laagopgeleide jongeren trekken geregeld door de straten van Russische steden om jacht te maken op Afrikanen, Aziaten en homo's. Ze verenigen zich in organisaties met namen als Moskovskij Skinlegion of National Socialist Group 88¹⁰ en deinzen er niet voor terug om op klaarlichte dag minderheden in elkaar te slaan of te intimideren. Ook lopen zij mee in nationalistische marsen, waarbij de sfeer altijd grimmig is en er xenofobe leuzen gescandeerd worden. Afgelopen zomer heeft de neonazi- en skinhead-jeugd weer vaak van zich laten horen. In verscheidene Russische steden verklaarden zij het 'jachtseizoen' voor geopend en gingen ze op zoek naar homojongeren, die ze (al dan niet onder het voorwendsel van een date, waarbij één skinhead zich voordoet als een homojongen) staande hielden op straat, vervolgens martelden en voor de camera een bekentenis over hun geaardheid afdwongen. Deze vernederende video's worden nog steeds gemaakt en komen terecht op VKontakte, de Russische pendant van Facebook. De filmpjes kunnen rekenen op een publiek van duizenden kijkers die dit soort acties aanmoedigen.

Immigranten worden aan even nietsontziende acties blootgesteld. In Birjoeljovo, een stadsdeel van Moskou, werd in oktober 2013 een Rus vermoord. Omdat men vermoedde dat de dader een Azerbeidzjaan was, werden ruim duizend mannen met een Kaukasisch uiterlijk opgepakt. Onderwijl braken er rellen uit, waarbij gewelddadige jongeren het voortouw namen. De rellen ontaarden in de moord op een Oezbeek; zijn lijk werd langs een spoorweg gedumpt. Etnische Russen hadden tegelijkertijd in Birjoeljovo opgeroepen tot het sluiten van alle marktkraampjes van immigranten. Deze groentenkraampjes worden in heel Rusland vaak op hardhandige wijze afgebroken door skinheads, waarbij ook de marktkooplui zelf een pak slaag krijgen. Zeker op beladen data als de verjaardag van Hitler (20 april) en de Dag van de Luchtlandingstroepen (2 augustus) vinden er elk jaar veel van dit soort racistische aanvallen plaats. De acties zijn vooral gericht tegen gastarbeiders uit Centraal-Azië en de Kaukasus,¹¹ maar ook Afrikaanse studenten zijn vaak de dupe. Het

heeft ertoe geleid dat mensen met een donkere huidskleur op deze data liever de hele dag binnen blijven, om elk risico te ontlopen.

De overheid beschermt minderheden niet

De vierde overeenkomst die we kunnen benoemen is het feit dat de overheid, in het bijzonder de politie, vaak geen vinger uitsteekt om homo's of immigranten te helpen wanneer zij bedreigd worden. De houding van de politie kan in veel gevallen nog het best omschreven worden als: "ze stonden erbij en keken ernaar". Een schrijnend voorbeeld komt uit 2002, toen een secretaris van de Keniaanse ambassade in een metrostation in Moskou door twintig skinheads werd belaagd. Pas na een half uur kwam de politie tussenbeide. In dit geval was er tenminste nog sprake van tussenkomst van de politie, want vaak worden racistische aanvallen volledig genegeerd dan wel gebagatelliseerd. De slachtoffers worden soms in het geheel niet serieus genomen als ze aangifte komen doen, en van de belagers wordt te vaak gezegd dat zij zich schuldig maken aan 'gewoon' hooliganisme in plaats van xenofoob geweld.¹² Dit leidt bij een veroordeling overigens vaak tot een lagere straf dan wanneer het misdrijf als racistisch geïnspireerd zou worden bestempeld.

Ook de houding van de politie bij Gay Prides is ronduit dubieus: zo liet de politie bij de eerste Russische Pride in 2006 orthodoxe, religieuze en nationalistische groeperingen gewoon hun gang gaan toen zij geweld begonnen te gebruiken tegen de demonstranten. Sommige agenten kozen openlijk de kant van de neonazi's en begonnen ook leuzen tegen de homo's te schreeuwen. Bij de Pride in 2007 werden de homoactivisten zelfs gearresteerd en later vervolgd wegens "het overtreden van verkeersregels".¹³ Tot op heden kan er geen enkele Pride in Rusland worden aangehaald die niet van tevoren werd verboden door plaatselijke besturen en die niet werd verstoord door gevechten en scheldkanonnades van tegenstanders. In Moskou zal het er in elk geval voorlopig niet meer van komen; daar is sinds 2012 een honderdjarig verbod op de Gay Pride van kracht.

In Moskou is sinds 2012 een 100-jarig verbod op de Gay Pride van kracht



De Christus Verlosser-kathedraal in Moskou.

De Russisch-orthodoxe kerk is sterk gekeerd tegen homo's, maar niet zozeer tegen immigranten. Foto greg westfall

Dubbelzinnige wet- en regelgeving

Het vijfde en laatste punt waarop het beleid tegen homo's en immigranten eenzelfde vorm aanneemt, is de vrijheidsbeperkende, maar tegelijkertijd dubbelzinnige wet- en regelgeving. Zo is er voor burgers van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten geen visumplicht in Rusland, wat een sterk signaal afgeeft dat migranten welkom zijn. Eenmaal in Rusland moeten ze echter een registratieprocedure doorlopen en een aanvraag doen voor een werkvergunning. Beide procedures zijn zeer omslachtig en het verkrijgen van de juiste documenten kost veel geld. Dit heeft geleid tot de opkomst van malafide tussenpersonen die al dan niet officiële documenten regelen. De Russische politie heeft ten gevolge van deze handel in documenten zelf soms geen idee meer of papieren rechtsgeldig en in orde zijn. Soms leidt dit tot arrestaties van personen die wel degelijk de juiste documenten bezitten. Het gros van de migranten komt Rusland dus legaal in, maar heeft grote moeite die legale status te behouden (en aan te tonen) en glijdt langzaam af richting illegaliteit. Gedurende dit proces moet de politie te allen tijde te vriend worden gehouden door middel van steekpenningen, om arrestaties en afpersing te voorkomen.¹⁴

De wet over "propaganda van niet-traditionele relaties onder minderjarigen" is ook een toonbeeld van onduidelijke regels. In de wet staat beschreven dat er onder meer geen interesse voor niet-traditionele (lees: homoseksuele) relaties onder jongeren mag worden aangewakkerd, en dat je minderjarigen niet de indruk mag geven dat homoseksuele en heteroseksuele relaties "maat-

schappelijk gelijkwaardig" zijn. Bij het uiten van deze propaganda wordt de strafmaat hoger indien er media, en met name internet, worden gebruikt.¹⁵ Wat nou precies wel en geen propaganda is (wapperen met een regenboogvlag?; zeggen dat Tsjaikovski homo was?; een boek over homoseksualiteit lezen in het openbaar vervoer?), wordt echter niet verduidelijkt. Dit juridisch rookgordijn creëert veel ruimte voor eigen interpretatie van politieagenten of rechters, waardoor het voor burgers niet evident is wat wel en niet door de beugel kan volgens de wet.

Verschillen

Hoewel de genoemde overeenkomsten legio bewijs bieden voor eenzelfde instelling van zowel de Russische overheid als de Russische bevolking jegens LHBT's en immigranten, zijn er ook enige verschillen aan te wijzen. Zo is de Russisch-orthodoxe Kerk sterk tegen homo's gekeerd, maar niet zozeer tegen immigranten. Ook werden Centraal-Aziaten en Kaukasiërs in de Sovjetunie als gelijkwaardig behandeld, onder het mom van de vriendschap der volkeren die werd voorgeschreven door de socialistische leer, terwijl homo's al decennialang worden verketterd. Anderzijds heeft de antihomowetgeving tot wereldwijde verontwaardiging geleid, terwijl eenzelfde ontstemdheid over de positie van immigranten in Rusland vrijwel volledig ontbreekt. Wellicht komt dit door een gebrek aan westerse media-aandacht en campagnes, wat voor een deel teruggevoerd kan worden op de relatieve onzichtbaarheid van immigranten in Rusland.

Wie afwijkt, wordt gehaat

Juist die onzichtbaarheid is een rode draad in het hele verhaal, en het monddood en onzichtbaar maken van minderheden is precies waar de Russische overheid op uit lijkt te zijn. De jammerlijke conclusie die we moeten trekken, is dat er in de Russische maatschappij momenteel weinig tot geen draagvlak bestaat om de positie van homo's en immigranten te verbeteren. Zelf verenigen ze zich te weinig om een verschil te maken. Ze hebben ook weinig drijfveren om zich te organiseren of om op eigen titel op de voorgrond te treden; wie dat doet, wordt immers duidelijk zichtbaar en loopt meer risico op bedreigingen en geweld. Dit leidt tot een *status quo* waarbij neonazi's hun gang kunnen gaan en de overheid steeds restrictiever optreedt tegen de slachtoffers in plaats van de daders, terwijl dit de *goedkeuring* van de Russische bevolking wegdraagt.

Het heeft er dan ook alle schijn van dat de overheid een beleid uitvoert dat inspeelt op de wensen en opvattingen van het volk. Het is een beleid waarin geen plaats is voor iedereen die afwijkt van het patroon Slavisch, hetero, blank en orthodox. Zij die afwijken, worden door het overgrote deel van de Russische bevolking gehaat of op zijn minst gevreesd. Handelend vanuit deze angst wil men de minderheden onzichtbaar maken, wat de minderheden op hun beurt weer heel wat angst inboezemt. Het lakse optreden van de politie wanneer minderheden zich bedreigd voelen, beantwoordt aan de denkbeelden van het volk: aangezien LHBT's en immigranten als minderwaardig worden beschouwd, hoeven hun rechten ook geen prioriteit te krijgen. Ten gevolge van die mentaliteit wordt diversiteit in Moskou en andere Russische steden ook niet, zoals in westerse steden, bevorderd en gecultiveerd, maar ontkend en juist als iets negatiefs gezien.¹⁶ Zelfs oppositielei-

der Aleksej Navalny, die door het Westen als een mogelijk alternatief voor Poetin wordt beschouwd, vergeleek enkele jaren geleden Kaukasiërs met kakkerlakken. Hij riep onlangs op de visumplicht voor migranten uit het GOS opnieuw in te voeren, en sprak zich categorisch uit tegen adoptie van kinderen door homoparen.

Dit zegt veel over de maatschappelijke consensus inzake deze thema's. Het feit dat zelfs een oppositieleider het niet opneemt voor LHBT's en immigranten, bewijst dat deze groepen de ultieme gebeten honden van Rusland zijn. Hoewel Rusland reeds enkele malen veroordeeld werd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa vanwege zijn LHBT-beleid, lijkt het erop dat het Westen bitter weinig aan de situatie zal kunnen veranderen. Hoewel er momenteel sterk wordt ingezet op LHBT-rechten in de toetredingsonderhandelingen met de kandidaat-lidstaten in de Balkan, kan de Europese Unie deze juridisch bindende documenten niet gebruiken in haar 'strategisch partnerschap' met Rusland. Bij gebrek hieraan kan de EU slechts elke gelegenheid te baat nemen om de wetgeving tegen homopropaganda en de preciaire situatie van de migranten scherp te veroordelen, bijvoorbeeld tijdens de Winterspelen in Sotsji. De Russen begrijpen de West-Europese verontwaardiging over de anti-homowetgeving echter niet en ze hebben geen boodschap aan de westerse 'normatieve' houding. Sterker nog, de negatieve reactie van de EU is olie op het vuur voor eurosceptici. Het starre verzet tegen de normen en waarden-retoriek van de EU levert Rusland ironisch genoeg aanzien en waardering op van sommige andere postcommunistische landen. Het is dan ook de vraag waar de marginalisering van outsiders in Rusland zal eindigen.

NOTEN

- 1 In dit artikel zullen de termen LHBT's (lesbiennes, homoseksuelen, bioseksuelen en transgenders), homoseksuelen en homo's door elkaar gebruikt worden.
- 2 Levada-Centr, augustus 2010 (<http://www.levada.ru/06-08-2010/gomoseksualnost-v-rossijskom-obshchestvennom-mnenii>; geraadpleegd op 22 september 2013).
- 3 Francesca Stella, 'Queer Space, Pride, and Shame in Moscow', *Slavic Review*, jrg. 7, nr. 3, 2013, blz. 477.
- 4 Caress Schenk, 'Open borders, closed minds' – Russia's Changing Migration Policies: Liberalization or Xenophobia?', *Demokratizatsiya*, jrg. 18, nr. 2, 2010, blz. 112-113.
- 5 Onderzoek uitgevoerd door FOM (Fond Obščestvennogo Mnenija), 25 mei 2012 (<http://fom.ru/Mir/10442>; geraadpleegd op 29 oktober 2013).
- 6 In vakliteratuur spreekt men van de afwezigheid van Transnational Advocacy Networks of TAN's (zie bijv. Ronald Holzhaacker, 'State-Sponsored Homophobia and the Denial of the Right of Assembly in Central and Eastern Europe', *Law & Policy*, jrg. 35, nrs. 1-2, januari-april 2013, blz. 6).
- 7 Zie zijn twitteraccount: http://twitter.com/n_alexeyev
- 8 <http://www.facebook.com/krasovkin>
- 9 Zie bijv. http://www.huffingtonpost.com/michelangelo-signorile/russian-gay-activists-plea-get-us-the-hell-out-of-here_b_3881059.html
- 10 De H is de achtste letter van het alfabet. 88 staat voor HH = Heil Hitler.
- 11 *Ksenofobia, svoboda sovesti i antiekstremizm v Rossii v 2009 godu. Sbornik ežegodnych dokladov Informacionno-analiticeskogo centra «SOVA»*, Moskou, 2010, blz. 7, 8, 9 en 15.
- 12 Zie bijv. Richard Arnold, 'Thugs with Guns: Disaggregating "EtÚic Violence" in the Russian Federation', *Nationalities Papers*, jrg. 37, nr. 5, september 2009, blz. 641-664.
- 13 Igor' Kon, 'Homophobia as a Litmus Test of Russian Democracy', *Russian Social Science Review*, jrg. 51, nr. 3, 2010, blz. 29-32.
- 14 Zie bijv. Madeleine Reeves, 'Clean fake: Authenticating documents and persons in migrant Moscow', *American EtÚologist*, jrg. 40, nr. 3, 2013, blz. 508-524; en E.S. Krasinets, 'Illegal Migration in Russia. Factors, Consequences, and Problems of Regulation', *Sociological Research*, jrg. 44, nr. 1, 2005, blz. 7-25.
- 15 De gehele wettekst (Kodeks ob administrativnyh pravonarushenijach) is te lezen op <http://www.zakonrf.info/koap/6.21/> (geraadpleegd op 23 september 2013).
- 16 Deze stelling wordt verder uitgewerkt in Stella, a.w. *noot 3*.

Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie

N.a.v.: Dick van Wensveen, 'Het democratisch tekort van de Europese Unie', *Internationale Spectator*, oktober 2013, blz. 37-40.

In het oktobernummer van 2013 pleitte Dick van Wensveen voor een versterkte dialoog tussen de nationale parlementen en de Europese Commissie. De aanbevelingen die Van Wensveen in dit kader doet, worden echter al tot uitvoering gebracht. Zo is op geen enkel moment een Europees besluit genomen zonder dat de Tweede Kamer zich voorafgaand, hetzij via de regering dan wel rechtstreeks tot de Europese Commissie, heeft uitgesproken.

Juist nu de Europese Unie via het Europees Semester, in het bijzonder sinds de inwerking-treding van het *Six-pack* en - sedert mei jl. - het *Two-pack*, aanmerkelijk meer invloed krijgt op het nationale economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten, doet het democratisch tekort van de Unie zich extra hard voelen. Prof. dr. D.M.N. van Wensveen stelt in het oktobernummer terecht dat aan dat tekort ook zonder "politieke vergezichten" of verdragswijzigingen al veel te doen valt. Hij zoekt de oplossing voor een belangrijk deel in een versterkte dialoog tussen de nationale parlementen en de Europese Commissie. Nationale parlementen zouden voorafgaand aan belangrijke beslissingen die de betreffende lidstaat aangaan – zoals bij de totstandkoming van de landenspecifieke aanbevelingen in het kader van het Europees Semester – met de Commissie in gesprek moeten gaan.

Deze dialoog is vrijwillig; het initiatief om hem aan te gaan, ligt dan ook bij het nationale parlement in kwestie. Anderzijds zou de dialoog moeten worden opgenomen in bestaande procedures, bijvoorbeeld doordat bij besluitvorming van de Raad of de Commissie een voorbehoud wordt gemaakt om parlementair advies te vragen.

In dit kader is het misschien een geruststelling dat de Tweede Kamer de aanbevelingen van Van Wensveen niet alleen al in praktijk brengt, maar

daarin zelfs aanzienlijk verder gaat dan hij voorstelt. Als voorbeeld van de door hem voorgestane aanpak noemt Van Wensveen het gesprek dat verscheidene Kamercommissies op 11 juni 2013 hebben gevoerd met Eurocommissaris ReÚ over de toen net door de Europese Commissie gepubliceerde concept-aanbevelingen. ReÚ werd daarbij uitgebreid aan de tand gevoeld over zijn overwegingen bij onder meer zijn aanbeveling het begrotingstekort terug te brengen naar 2,8% in plaats van de EMU-norm van 3%, en het al dan niet verlenen van uitstel aan Nederland en andere lidstaten om aan deze norm te voldoen.

Daar waren echter al flink wat andere Kameractiviteiten aan vooraf gegaan. Zo hield de Kamer een plenair debat over de inhoud van het Stabiliteitsprogramma (SP), met daarin de begrotingsverwachtingen voor de middellange termijn en het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP), met de macro-economische beleidsvoor-nemens, voordat deze in definitieve vorm naar de Europese Commissie gezonden werden. Het zijn deze twee regeringsstukken, die jaarlijks vóór 30 april in Brussel moeten zijn, waarop de Europese Commissie haar concept-aanbevelingen in belangrijke mate baseert.

Door het NHP en het SP plenair te bespreken, kon de Kamer nog eerder – en daardoor ook effectiever – invloed uitoefenen op de inhoud van de aan-

Herman Beun is adjunct-griffier van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer, en EU-adviseur van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken.

bevelingen dan door alleen de concept-aanbevelingen zelf af te wachten. Van belang is ook dat dit plenaire debat weer door de leden kon worden voorbereid aan de hand van het verslag van de door de Kamer benoemde rapporteur voor het Europees Semester 2013, het Kamerlid Servaes, over de zeer informatieve gesprekken die hij kort daarvoor gevoerd had met onder meer leden van het kabinet van Eurocommissaris ReU, van het kabinet van Raadsresident Van Rompuy en het landenteam Nederland dat de aanbevelingen van de Europese Commissie opstelt.¹

Ook andere voorbereidende stukken die deel uitmaken van de cyclus van het Europees Semester, zoals de Jaarlijkse Groeianalyse van de Europese Commissie waarmee het Semester ieder jaar van start gaat en de kabinetsreactie daarop, zijn in de desbetreffende Kamercommissies met het kabinet besproken. Datzelfde geldt voor de inzet van het kabinet voorafgaand aan de diverse Raden van vakministers en de Europese Raad, waar het Europees Semester in het voorjaar van 2013 op de agenda stond, en natuurlijk ook voor de bespreking van de concept-aanbevelingen door de vakraden in mei en juni, en de uiteindelijke vaststelling van de aanbevelingen door de Europese Raad eind juni vorig jaar.

Verder nam in januari 2013 een delegatie van Kamerleden uit de commissies Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken & Werkgelegenheid deel aan de Europese Week, een jaarlijkse interparlementaire bijeenkomst van het Europees Parlement en de nationale parlementen, waar de Jaarlijkse Groeianalyse centraal staat. Aan deze conferentie wordt ook deelgenomen door de Europese Commissie. De inhoudelijke inbreng van de Kamerdelegatie bij deze bijeenkomst was door de rapporteur afgestemd met de betrokken Kamercommissies.² In oktober jl. vond overigens voor het eerst een interparlementaire conferentie plaats over het nationale economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten. Deze zoge-

naamde artikel-13-conferentie (naar het desbetreffende artikel in het Verdrag inzake het begrotingspact dat de EU-lidstaten met elkaar gesloten hebben) beoogt de parlementaire controle op deze Europese coördinatie van nationaal beleid te versterken; zij zal voortaan eveneens jaarlijks plaatsvinden.

Op 17 oktober jl. benoemde de commissie Europese Zaken een nieuwe rapporteur voor het jaar 2014, te weten het Kamerlid Schut-Welkzijn. Een van haar aandachtspunten zal daarbij waarschijnlijk ook "het nationale semester" worden, namelijk de implementatie van de landenspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester in het nationale beleid en de Rijksbegroting van 2015. Dit betekent dat deze, nog meer dan nu, in het werk van de verschillende vaste commissies van de Kamer aan de orde zullen komen. Ook de aanbevelingen van rapporteur Servaes³ zullen in haar werkplan worden meegenomen.

Zoals hieruit blijkt heeft de Tweede Kamer haar controlerende rol in het kader van de versterkte Europese coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid in 2013 pragmatisch en vooral voortvarend opgepakt, en is op geen enkel moment een Europees besluit genomen zonder dat de Tweede Kamer zich voorafgaand, hetzij via de regering dan wel rechtstreeks aan de Europese Commissie, heeft uitgesproken. Uiteraard is het voor een effectieve parlementaire controle op de wisselwerking tussen het Europees Semester en de nationale begrotings- en beleidscycli van belang dat de politieke aandacht voor dit onderwerp niet verslapt. De ervaringen van het afgelopen jaar, alsmede de benoeming van een nieuwe rapporteur, geven echter geen aanleiding te veronderstellen dat dit het geval is.

De controlerende rol van de Kamer wat betreft Europese coördinatie van het economisch en begrotingsbeleid getuigt van pragmatisme en voortvarendheid

NOTEN

1 Dit verslag is te vinden onder Kamerstuk-nummer 33 574, nr. 2.
2 Kamerstuk 33 574, nr. 1.

3 Kamerstuk 33 574, nr. 3.

Cyberoorlog geen aannemelijke dreiging

Thomas Rid

Cyber War will not take place

Londen: Hurst & Company, 2013; 218 blz.; € 17,99; ISBN 978-1-84904-280-2

Staan we aan de vooravond van een cyber oorlog? Volgens Thomas Rid zal het zo'n vaart niet lopen. In zijn boek *Cyber war will not take place* bekijkt hij digitale veiligheid door een verfrissend kritische bril.

Cyberwar is coming was de titel van een artikel van twee medewerkers van RAND, dat reeds in 1993 verscheen en toen veel opzien baarde.¹ Maar Thomas Rid is het met de titel van dit artikel niet eens, wanneer hij stelt dat "oorlog een daad van geweld is ten einde de tegenstander te dwingen onze wil te doen". Met deze omschrijving van het fenomeen 'oorlog' van Carl von Clausewitz als uitgangspunt, stelt Rid in zijn *Cyber War will not take place* dat er nog nooit een cyberoorlog heeft plaatsgevonden in het verleden, deze niet zal geschieden in het heden en dat het onwaarschijnlijk is dat er een cyberoorlog in de toekomst zal uitbreken. De auteur is een in Duitsland geboren wetenschapper die nu aan het *King's College* in Londen is verbonden. Zich baserend op Von Clausewitz, moet oorlog volgens Rid aan drie criteria voldoen: oorlog moet instrumenteel zijn (eerder dan een vlag van geweld), politiek (eerder dan crimineel) en ten minste potentieel gewelddadig zijn (anders is het niet meer dan een metafoor, zoals de oorlog tegen drugs).

Het belangrijkste argument in zijn boek is dat computeraanvallen in drie dimensies plaatsvinden, namelijk *sabotage*, die potentieel machines of processen kan beschadigen; *spionage*, zowel politiek als commercieel; en *subversie* of activisme *on line*. Van deze drie dimensies van cyber geeft hij in zijn boek vele voorbeelden en *case studies*. Maar in al deze gevallen is geen sprake van een oorlogsdaad.

Vergeleken met een traditionele geweldsdaad, vermindert een cyberaanval zelfs eerder het geweld dan deze te accentueren, aldus Rid. Het is bijvoorbeeld op het gebied van sabotage of spionage nu mogelijk systemen direct aan te pakken zonder noodzakelijkerwijs menselijke agenten te infiltreren. Op het gebied van subversie is het doel van een cyberaanval het gevestigd gezag op een niet-gewelddadige wijze te ondermijnen. Zo hebben de cyberaanvallen op Estland in 2007 tijdelijk voor politieke, economische en maatschappelijke ontwrichting gezorgd.

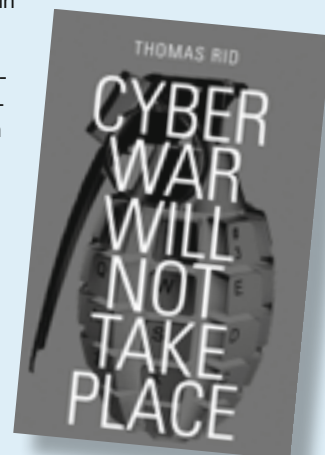
Een sneeuwstorm van *Distributed Denial of Service*-aanvallen trof toen de websites van de president, het parlement, de ministeries, de politieke partijen, grote nieuwskanalen en de twee grootste banken van Estland.

Tot op heden, zo stelt de auteur, is nog geen enkel menselijk wezen gedood of gewond geraakt ten gevolge van een cyberaanval. Dankzij de hype over cyber wordt dit weleens vergeten. Zelfs de als meest geavanceerd bekend staande cyberaanval, het Stuxnet-virus, bedoeld om de Iraanse nucleaire-verrijkingscapaciteiten te ontregelen, was volgens Rid een sabotagedaad, maar geen oorlogvoering. Aangenomen wordt dat dit het werk was van de Verenigde Staten en Israël. Rid beweert dus eigenlijk dat wat we tot op heden op cybergeweld hebben gezien, eigenlijk niet als oorlog kan worden geclassificeerd. Uitgaande van 'geweld' heeft dit in cyberspace een andere invulling gekregen. De kans op fysiek geweld is bij cyberaanvallen alleen indirect, door toedoen van het aangevallen informatiesysteem zelf.

Hoewel vele militairen cyber als een nieuwe belangrijke bedreiging opvoeren, acht Rid het hoogst onwaarschijnlijk dat staten cyberwapens tegen elkaar gebruiken. Deze constatering werd overigens reeds twee jaar geleden gedaan in het rapport 'Digitale oorlogvoering' van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Zo merkt die AIV het volgende op: "Het digitale domein zal naar verwachting in elk toekomstig conflict een belangrijke rol spelen. Een 'cyberoorlog', die uitsluitend in het digitale domein wordt uitgevochten, en met verwoestende gevolgen, is echter niet aannemelijk. Daarom wordt in dit advies de meer afgebakende term 'digitale oorlogvoering' gebruikt, te beschouwen als onderdeel van een militaire operatie die ook andere (niet digitale) dimensies kan omvatten."² Zo kan een cyberaanval de luchtverdediging van een land uitschakelen, waarna vliegtuigen luchtbombardementen uitvoeren. Dit geschiedde bijvoorbeeld in Syrië in 2007, toen Israël na uitschakeling van de luchtverdediging met vliegtuigen een half afgebouwde nucleaire reactor plat bombardeerde. Cyber wordt in dit verband ook wel een *force multiplier* genoemd.

Met de provocerende titel van zijn boek pleegt Rid een aanval op de hype en mystiek die bestaan over sabotage, spionage, subversie en ander onheil op het internet. Dit betekent niet dat cyberspace veilig is. Rid erkent dat hier wel sprake is van urgente veiligheidsproblemen, maar hij houdt echter niet van al het gepraat over oorlogvoering en de militarisering van de gevaren in cyberspace.

De auteur besteedt ook aandacht aan het attributieprobleem, m.a.w. de vraag aan wie de aanval is toe te schrijven. Hij maakt zich hier wel erg gemakkelijk vanaf, door te beweren dat dit een politiek en geen technisch probleem is, en dat het afhangt van de ernst van de aanval. In werkelijkheid is dit nog steeds een groot probleem.



Cyberaanvallen die ziekenhuizen treffen, kunnen wel degelijk dodelijke slachtoffers eisen

Rid heeft een zeer prikkelend boek geschreven. Hij prikt sommige hypes door en bekijkt digitale veiligheid door een verfrissend kritische bril. Door een zeer enge interpretatie aan het begrip 'oorlog' te geven, doet hij echter weinig recht aan de mogelijke dodelijke gevolgen van cyberaanvallen. Zo kunnen cyberaanvallen die ook ziekenhuizen treffen de operatiekamers buiten werking stellen, en daardoor wel degelijk dodelijke slachtoffers eisen. Hoewel Rid be-

nadrukt dat hij niet vindt dat cyber geen dreiging is, acht hij deze minder dreigend dan de koppen van kranten vaak suggereren. Rid toont in ieder geval op overtuigende wijze aan dat cyberoorlog geen aanmerkelijke dreiging is.

Kees Homan is als adviseur veiligheid verbonden aan het Instituut Clingendael.

NOTEN

1 JoÚ Arquillaa & David Ronfeldt, 'Cyberwar is coming', *Comparative Strategy*, voorjaar 1993, blz. 141-165.

2 Adviesraad Internationale Vraagstukken, Digitale oorlogvoering, december 2011, blz. 36.

Reconstructie van het Nederlands parlementair-politieke debat over Europa

Anjo G. Harryvan & Jan van der Harst (red.)

Verloren Consensus. Europa in het Nederlandse Parlementair-Politieke Debat 1945-2013

Amsterdam: Boom, 2013; 400 blz.; € 24,90; ISBN: 978-94-6105-992-5

In *Verloren Consensus* wordt het Nederlandse debat over Europese integratie, zoals dat zich in de naoorlogse periode heeft ontwikkeld, in kaart gebracht. Een welkome bijdrage. In geen enkel ander land dat aan de wieg heeft gestaan van de Europese integratie, was de aandacht voor het integratieproces immers zo lang zo beperkt als in Nederland.



Het boek *Verloren Consensus*, dat tot stand kwam onder redactie van Anjo Harryvan en Jan van der Harst, biedt wat de ondertitel belooft: een overzicht van het parlementair-politieke debat over de Europese integratie in Nederland in de periode 1945-2013. Dat is een prestatie. Vooral omdat het onderzoek gebaseerd is op studie van primair bronnenmateriaal, en de omvang van dat materiaal voor een zo uitgestrekte periode als die van 1945-2013 zeer omvangrijk is.

Gedegen en contentieus hebben de onderzoekers zich door een grote hoeveelheid materiaal geworsteld, zoals handelingen van de Tweede en Eerste Kamer, verkiezingsprogramma's van politieke partijen en krantenarchieven. Op basis daarvan schetsen zij een gedetailleerd chronologisch beeld van de ontwikkelingen en trends in het Europadebat in Den Haag vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog. Daarmee is meteen ook duidelijk dat dit boek een belangrijke bijdrage levert aan de bestaande historiografie over de Nederlandse bemoeienis met en in de Europese integratie.

De partijpolitieke invalshoek is wellicht niet zo verrassend. Toch is het boek wel degelijk origineel. Een dergelijke, of enigszins vergelijkbare, Nederlandse overzichtsstudie bestond tot dusver namelijk niet. Vanuit internationaal vergelijkend perspectief zou men een dergelijke lacune misschien opmerkelijk kunnen noemen, maar in de realiteit van het beperkte Nederlandse Europa-onderzoek van de laatste decennia is het dat allerminst. In geen van de stichtende lidstaten van de Europese integratie was de aandacht voor de geschiedenis van het integratieproces zo lang zo beperkt, zo vluchtig en zo gefixeerd op het heden, als in Nederland.

Het is geen toeval dat het Harryvan en Van der Harst zijn geweest die de verantwoordelijkheid hebben gevoeld deze lacune op een cruciaal terrein van de naoorlogse parlementaire geschiedenis te dichten. Deze Groningse historici vormen al jarenlang een gunstige uitzondering op het hierboven geschetste beeld van de traditie in het Nederlandse Europa-onderzoek. Zij hebben belangrijke bijdragen geleverd aan het historisch inzicht in de spanningsvelden tussen Nederland en de Europese integratie door middel van nationale en internationale publicaties op basis van onderzoek in de Nederlandse bronnen. Zo is het interviewboek *Voor Nederland en Europa* (gebaseerd op diepgravende gesprekken met politici en ambtenaren), dat in 2001 mede onder hun redactie gepubliceerd werd, een sleuteldocument voor iedereen die iets wil begrijpen van de Nederlandse Europapolitiek.¹

Voor *Verloren Consensus* konden Harryvan en Van der Harst bouwen op samenwerking met een select team van gevestigde namen, die als mede-onderzoekers en co-auteurs aan dit boek hebben bijgedragen. De eerste twee hoofdstukken, waarin respectievelijk de perioden 1945-1957 en 1958-1972 behandeld worden, zijn geschreven door Jan Willem Brouwer en Johan van Merriënboer; Hilde Reiding tekende voor het derde hoofdstuk (de periode 1973-1986); en de hoofdstukken vier tot en met zes (samen de periode 1986 tot heden), alsmede de inleiding en conclusie zijn van de hand van de redacteurs zelf.

Verloren Consensus biedt een rijk historisch overzicht van het parlementaire, politieke en (regelmatig ook) intellectuele debat over Europa in Den Haag. En dat overzicht is, zoals eerder gezegd, met het vakmanschap van historici gemaakt. Een grote verdienste van het boek is verder dat er ruimschoots plaats is gereserveerd voor gedetailleerde besprekingen van het Europadebat in de jaren '90 en 2000 – een periode waarin de historische opdrachten die Europa zichzelf na de Tweede Wereldoorlog had gesteld, verregaand voltooid leken te worden, in de vorm van tamelijk extreme verdieping (door middel van de EMU en de euro) en vervaagende verbreding (door de uitbreiding met Midden- en Oost-Europese landen), evenzeer tamelijk extreem. Het is goed en nuttig terug te keren naar de momenten waarop de

historische beslissingen vielen om deze kwantumsprongen te maken, en nog eens te bezien hoe daar in politiek Nederland op het moment zelf tegenaan gekeken en over gediscussieerd werd.

Veel inzicht bieden bijv. de door Harryvan en Van der Harst gereconstrueerde zwenkingen in het discours van de voor het Europadebat zo bepalende VVD-fractievoorzitter, en later eurocommissaris, Frits Bolkestein. Zijn bravoure ten aanzien van Europa was nooit ver weg. Maar de inhoud erachter blijkt in het retrospectief dat Harryvan en Van der Harst bieden nogal grillig, en misschien vooral consistent met de vacatures en carrièrekansen die de aandacht vroegen van de VVD-leider. Uiteraard was dat geheel gepermitteerd. Maar het maakt het Nederlandse Europadebat er in die doorslaggevende jaren '90, met Bolkestein als de onbetwiste aanjager, inhoudelijk niet sterker op. De inhoudelijk meest prikkelende analyses kwamen destijds dan ook niet van Bolkestein. Nee, die blijken uit de PvdA-hoek te zijn gekomen. Daar worstelde men steeds opzichtiger met Europa, en dan vooral met de (democratische) schemerigheid van de Brusselse beleids wereld. In de jaren '90 stelden (PvdA-)denkers als Sam Rozemond, Jos de Beus en Paul Kalma – vaak in stekelige discussies met hun carrièrepolitici-partijgenoten – de vragen waar het echt om ging en nog steeds gaat.

Wat te doen met de verzorgingsstaatopdracht die (naast veiligheid, markt en handel) het integratieproces evenzeer geschraagd heeft? Hoeveel democratie mag en kan men opofferen ten bate van de technocratie van het (supranationale) multilateralisme? Wat is er (nog) sociaal-democratisch aan Europa, zelfs wanneer de overgrote meerderheid van de regeringsleiders van sociaal-democratische huize is (zoals een aanzienlijk deel van de jaren '90 het geval was)? Het antwoord dat Kalma midden jaren '90 vond op deze laatste vraag, zou men rustig alarmeerd kunnen noemen. De integratie van dat moment omschreef hij namelijk als “beleid dat de nationale overheden aan steeds strakkere regels bindt, de werkloosheid op haar beloop laat en de tegenstellingen binnen Europa onnodig vergroot”, zoals op blz. 180 valt te lezen.

Zoiets riep en roept nieuwe vragen op. Wat zegt een dergelijk ontluisterend antwoord over de houdbaarheid van de sociaal-democratie in de wereld van vandaag en morgen? Maar ook: hoe (partij)politiek is het doordenderende *governance*-experiment dat Europese integratie ook is? En: hoe politiek zou het moeten zijn? In die PvdA-worsteling van de jaren '90 was partij-ideoloog De Beus het meest omineus in zijn conclusies. Dit in een reactie op een partijrapport uit 1996, dat opgesteld was onder leiding van Van Traa,² en waarin de euro werd omarmd. In het desbetreffende rapport stond verder onder meer geschreven: “Gesteld voor de keuze: eerst meer democratie of eerst meer beleid in Europa, kiezen wij voor het laatste” (blz. 179). De Beus daarover: “[D]e partij denkt dat de EMU de wieg is van de sociaaldemocratie op Europese schaal, maar ik vrees

dat de PvdA bezig is haar eigen graaf te graven” (blz. 180).

Als er iets gebeurde in het Europa van de jaren '90, dan was het wel dat de wereld van de EMU-technocratie steeds en nog minder de wereld van de nationale politiek werd. Niet alleen de PvdA, maar alle gevestigde partijen waren onderdeel van het transnationale pact dat de grote sprongen voorwaarts in de Europese integratie van de jaren '90 mogelijk maakte en legitimeerde. Uit *Verloren Consensus* blijkt hoe scrupuleus of opgewonden, en huichelachtig, de professionele politici over de hele linie van het gevestigde politieke spectrum zijn omgesprongen met de verantwoordelijkheid die daarbij hoorde. Ook wordt impliciet duidelijk waar dat opportunisme wel toe moest leiden, als Harryvan en Van der Harst de jongste jaren behandelen.

Het moge duidelijk zijn dat *Verloren Consensus* een duidelijke toegevoegde waarde heeft; niet alleen voor de parlementaire geschiedschrijving, maar ook voor de toekomst van het denken en debatteren over Europa in Nederland. Duidelijk is ook welke die toegevoegde waarde is: reconstructie van het parlementair-politieke debat op een kernthema voor het naoorlogse Nederland. Daarmee is ook meteen gezegd wat dit boek wat minder biedt: plaatsing van al deze kennis over het Europadebat in de Nederlandse politiek in een meer internationale en conceptuele context. De eerste context is onontbeerlijk om de Nederlandse preoccupaties, aversies, liefdes, successen en mislukkingen in Europa te kunnen begrijpen (en vanuit dat begrip het politieke debat te herwegen). De tweede context is onmisbaar om deugdelijke analyses te kunnen maken van belangrijke kwesties die schuil gaan onder de vaak oogverblindende bluf en waan van het politieke debat.

Daarbij kan men denken aan de volgende vragen. Hoe Europees is onze nationaal gekoesterde naoorlogse verzorgingsstaat? Welke balans tussen staat en markt in Europa? Hoe 'westers' en Atlantisch was en is Europa? En hoe westers moet/kan Europa vanuit Nederlands perspectief nog blijven? Waar zit het hedendaagse draagvlak voor Europa en is dat directer te vertalen naar de Nederlandse en Europese burger? Hoe democratisch kan/moet Europese integratie zijn, en hoe moet dat georganiseerd worden?

Verloren Consensus geeft de Nederlandse politiek alle aanleiding om deze grote vragen aan te vatten, nuchter en op basis van de feiten. Dat is belangrijk en urgent.

Mathieu Segers is universitair docent Europese integratie aan de Universiteit Utrecht.

In de jaren '90
worstelde de PvdA
met de (democratische)
'schemerigheid' van de
Brusselse beleids-
wereld

NOTEN

1 A.G. Harryvan, J. van der Harst & S. van Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Amsterdam, 2001.

2 Commissie Van Traa, *Het buitenland van de PvdA. Voorbij de waterlinie*, Amsterdam, 1996.

“Gentlemen, shall we join the Ladies?”

Charles Moore

Margaret Thatcher: The Authorized Biography. Volume One: Not For Turning
Londen: Allen Lane, 2013; 859 blz.; £ 30,-; ISBN: 978-0-713-99282-3

In het jaar waarin de *Iron Lady* overleed, is, conform haar wens, de langverwachte geautoriseerde biografie van Margaret Thatcher postuum verschenen. Rijk gelardeerd met detail duidt *Daily Telegraph*-journalist Charles Moore in deel één van deze tweedelige biografie het pad naar de top van de eerste vrouwelijke premier van Groot-Brittannië.

Zowel binnen Groot-Brittannië als in de rest van de wereld resoneren Thatchers stem en haar politiek nog altijd, zoals vorig jaar bleek in de stormachtige debatten die volgden op het bericht dat Lady Thatcher in april jl. in een Londens hotel was overleden. Veel van wat over haar wordt geschreven heeft derhalve de controverses die haar politieke programma en stijl teweegbrachten als uitgangspunt.

Charles Moore levert in dit monumentale werk niet slechts een politieke maar een totaalbiografie af, op basis van zeer grondig en secuur bronnenonderzoek. Thatchers achtergrond als de dochter van gemeenteraadslid en burgemeester Alfred Roberts, kruidenier uit de Engelse provinciestad Grantham, speelt hierbij een belangrijke rol. In de vooroorlogse Britse klassenmaatschappij is een dergelijke achtergrond immers niet het automatische beginpunt van een politieke loopbaan. Het slechten van sociale barrières vormt derhalve de rode draad in het eerste deel van dit lijvige boek. Via haar studie scheikunde aan de Universiteit van Oxford en haar korte pre-politieke carrières als laborante en advocate wordt Thatcher in 1959 lid van het Lagerhuis voor het kiesdistrict Finchley in Noord-Londen, nadat eerdere pogingen om verkozen te worden, op niets waren uitgelopen.

Terugkijkend was haar weg naar de top niet zonder obstakels: de Conservatieve Partij, waarin ze in de jaren '50 haar intrede deed, was een aristocratisch, mannelijk bastion, waarin vrouwen slechts moeilijk door konden dringen en waar haar eenvoudige achtergrond alleen door haar bewonderenswaardige doorzettingsvermogen in een parlementaire kandidatuur kon worden omgezet. De tijdgeest waarin ze de politieke ladder beklom, met nog altijd traditionele man-vrouwverhoudingen, wordt geïllustreerd door het feit dat haar echtgenoot Denis afwezig was bij de geboorte van hun tweeling in 1953. Hij wist zelfs niet dat deze plaatshad, aangezien hij op het *moment suprême* een cricketwedstrijd bijwoonde.

Niettemin was Thatchers achtergrond ook haar grootste politieke kracht: binnen de partij onderschatten de *grandees* van de oude orde haar ambities. Gecombineerd met haar tomeloze energie

kon Thatcher zo relatief snel en gemakkelijk van een normaal parlamentslid in 1970 minister van onderwijs worden – een *vrouwending*, zoals Ted Heath, de man die ze in 1975 als partijleider onttronde, de post omschreef. Na deze ontroning zou Heath haar de rest van zijn leven tegenwerken – niet alleen informeel, maar ook openlijk op de halfjaarlijkse partijconferenties.

Na haar verkiezing tot partijleider in februari 1975 moest ze de Tories enorm op sleeptouw nemen om haar visie voor een nieuw Groot-Brittannië ten uitvoer te brengen. De toekomst zag er daarbij een stuk ongewisser uit dan gedacht: de Conservatieven waren als partij zeker niet eenduidige *Thatcherites* vanaf het begin en velen voelden zich niet thuis bij de radicale en compromisloze ideeën van hun nieuwe leider. Henry Kissinger, zo beschrijft Moore, was in 1975 nog van mening dat ze als partijleider het einde van het decennium niet zou halen.

Dan, in 1979, volgt de verkiezing, mogelijk gemaakt door de crisis van de voorgaande *Winter of Discontent* die de Labour-regering onder Jim Callaghan ten val brengt. Het programma van Thatcher is welbekend: de voortwoekerende inflatie een halt toeroepen en economisch herstel bevorderen door de sterke positie van de vakbonden aan te vallen. Dit blijkt echter gemakkelijker gezegd dan gedaan.

De verhoudingen in haar eerste kabinetten worden door Moore in detail beschreven. Een hoofdrolspeler uit deze eerste periode is Geoffrey Howe, die als Chancellor of the Exchequer het thatcheriaanse economische beleid aan elkaar moet weven in een soms tot op het bot verdeeld kabinet, waar de eerste tekenen van een structureel conflict tussen 'wets' en 'dries' vanaf het begin zichtbaar zijn. Een aantal van de meest uitgesproken opposenten van haar beleid (gezamenlijk door haar aangeduid als 'wets') wordt in de eerste 'reshuffle' in september 1981 geneutraliseerd, maar daarmee is het gevaar nog niet geweken; vele commentatoren twijfelen eind '81 openlijk aan de wijsheid van de door Thatcher gevolgde politiek. Dan echter, haast als een *deus ex machina*, volgt de Argentijnse invasie van de Falklands in april 1982 en de daaropvolgende oorlog – tevens de apotheose van het boek – die het definitieve keerpunt voor Thatchers politieke leven blijkt.

Tot op zekere hoogte bevestigt Moores narratief de bekende beelden die over Thatcher bestaan: haar verachting voor het politieke compromis, haar sterke anticommunisme (dat haar tot op zekere hoogte ook aan de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap committeert) en haar warme trans-Atlantische band met de Verenigde Staten.

Niettemin bevat het boek ook verrassender elementen. Zo benadrukt Moore de grote invloed die de saamhorigheid en doelgerichtheid binnen de Britse samenleving tijdens de Tweede Wereldoorlog op het wereldbeeld van Thatcher hadden. Ook haar romantische geloof in de statuur van Groot-Brittannië als imperiaal wereldrijk en een sterke wil om de ach-

De Falklands-oorlog
bleek het definitieve
keerpunt in het politieke
leven van Margaret
Thatcher

teruitgang en afbrokkelende macht van het land te stoppen, komen veelvuldig naar voren.

Haar nadruk op eigen verantwoordelijkheid en economische zelfredzaamheid kwam tevens voort uit haar sterke christelijke geloof, iets wat weinig tot uiting kwam in haar publieke persona. "Niemand zou zich de barmhartige Samaritaan herinneren als deze alleen goede bedoelingen had gehad – hij had ook geld", zoals ze deze gedachte in een televisie-interview in 1980 illustreerde. Ook haar geloof in de familieband was groot, al kon dat geloof door Thatchers drukke agenda binnen haar eigen familie niet altijd in daden worden omgezet.

Een laatste, wellicht opmerkelijke, nuancering die Moore naar voren brengt, betreft haar relatie met Ronald Reagan, die niet altijd even positief was als de conventionele analyse wil: soms was ze teleurgesteld door de matige voorbereiding of oppervlakkige intellectuele analyses van de Amerikaanse president, die zijzelf als levenslange dossiervreter maar moeilijk kon bevatten. Ook waren de Amerikaanse en Britse belangen niet altijd congruent; dat werd in het bij-

zonder duidelijk bij de Falklandoorlog, gedurende welke een significante pro-Argentijnse factie binnen het *State Department* probeerde president Reagan van zijn steun voor Thatcher af te brengen.

Niettemin brengt het einde van de Falklandoorlog Thatcher naar het top punt van haar populariteit in Groot-Brittannië. Na een diner in No. 10 Downing Street met haar kabinet en generaals ter markering van het einde van de oorlog, waarbij ze als enige vrouw aanwezig was, kon ze dan ook tevreden uitroepen: "*Gentlemen, shall we join the ladies?*" Het was wellicht het mooiste moment van haar leven.



Jan Willem Scholten studeerde Philosophy, Politics and Economics aan de Universiteit van Oxford en is thans masterstudent aan de Diplomatische Akademie in Wenen. Hij is voormalig stagiair bij Instituut Clingendael.

Centraal-Azië in historisch perspectief: het gedachtegoed van de vader van de geopolitiek

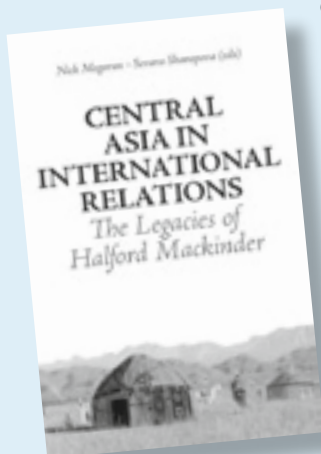
Nick Megoran & Sevara Sharapova (red.)

Central Asia in International Relations, The Legacies of Halford Mackinder.

Londen: Hurst & Company, 2013; 331 blz.; £ 45,-; ISBN: 978-1-84904-234-7

In de stabiliteit van Eurazië speelt Centraal-Azië een sleutelrol. Dat is een van de stellingen van de Britse geograaf Halford Mackinder (1861-1947). De bundel *Central Asia in International Relations* (onder redactie van Nick Megoran en Sevara Sharapova) neemt Mackinders gedachtegoed onder de loep.

Het boek van Megoran en Sharapova is een uit drie delen bestaande reader, voortgekomen uit een symposium dat in 2004 aan de Universiteit voor Wereldeconomie en Diplomatie in Tasjkent werd gehouden. Na een introductie door de redacteurs komen in drie hoofdstukken de ideeën van Halford J. Mackinder ten aanzien van het euraziatische 'hartland' in relatie tot het Britse Imperium aan de orde. In het tweede deel wordt bezien in hoeverre de ideeën van Mackinder invloed hebben op de denkbeelden in het hedendaagse Rusland en in de nu onafhankelijke Centraal-Aziatische republieken Tadzjikistan en Oezbekistan. Het derde en laatste deel tracht via Mackinders ideeën inzicht te verwerven in het karakter en de ontwikkeling van het huidige Centraal-Azië. De machtsstrijd in Midden-Azië in een globaliserende wereld, de rol van Kazachstan en de relatie tussen Oezbekistan en de Verenigde Staten worden onder de loep genomen. Het geheel wordt afgesloten met een korte conclusie door de twee redacteurs.



Levent Hekimoglu van het *York Centre for International and Security Studies*, tegenwoordig

woonachtig in de Arabische woestijn, maakt in het laatste substantiële hoofdstuk van het boek de kachel aan met de ideeën van Halford J. Mackinder. Hij acht Mackinders denkbeelden zowel in zijn tijd als in het heden grotendeels bezijden de werkelijkheid. Hoewel nog van een zekere toepasbaarheid aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw, ziet hij geen waarde in Mackinders gedachtegoed waar het over het globaliserende heden gaat – het heden, met zijn ontwikkelde technologie en infrastructuur waarin de geografie nog slechts een ondergeschikte rol speelt. Niet iedereen zal het geheel met Hekimoglu eens zijn, maar het lijkt er toch wel op dat de geopolitieke gedachten van Mackinder door de werkelijkheid zijn achterhaald, zo ze ooit al meer waren dan een verkapt ideologie om het Britse handelen te onderbouwen.

Mackinder, geboren in de stad Gainsborough in 1861, overleden in 1947, was een Britse geograaf die het Britse imperialisme wetenschappelijk trachtte te rechtvaardigen. Hij wordt alom beschouwd als de vader van de 'geopolitiek', een benadering die de politiek en de macht van een land tracht te verklaren aan de hand van zijn ligging en omvang.¹ De grote verdienste van Mackinder is dat hij de aardrijkskunde als een belangrijk wetenschappelijk vak op de kaart heeft gezet. Zijn belangrijkste stelling was dat de beheersers van het 'hartland', d.w.z. Midden-Azië, tevens de kusten daaromheen zou controleren, waarmee hij ook de wereldmacht in de schoot geworpen zou krijgen. Met andere woorden: het was van het grootste belang dat de Britse zeemacht invloed zou uitoefenen op de Euraziatische landmassa teneinde de Russische opmars aldaar te stuiten.

Het Britse Rijk diende, kortom, aan geostrategische planning te doen, waarbij het oogmerk moest zijn het evenwicht in de wereld te handhaven, waardoor

voorkomen werd dat één land de wereldheerschappij zou veroveren. Grote kennis van de geografie moet hand in hand gaan met realistische democratische waarden, waarmee een dergelijk anti-hegemonistisch streven onderbouwd kan worden. Brittannië zou daartoe, ten aanzien van de beschikbare mankracht, naar nationale efficiëntie moeten streven. Een optimaal gebruik van de Britse onderdanen, inclusief die van de koloniën, zou het mogelijk moeten maken in de wereld een nietsontziende en permanente strijd aan te gaan. Een gezichtspunt dat niet vrij is van een darwinistische ondertoon. Darwin stelde immers dat in de evolutie alleen de sterksten overleven. Internationale kapitaalstromen en vrijhandel bedreigden het streven naar een Brits financieel- en handelsmonopolie en dienden daarom zoveel mogelijk beheerst te worden, door Groot-Brittannië wel te verstaan. Vrijhandel was noodzakelijk, doch onder Britse voorwaarden. Democratie in het thuisland was weliswaar een groot goed, maar Mackinder was van mening dat de representatieve democratie eigenlijk niet geschikt was om een gevecht met autocratieën effectief te voeren. Hij zag meer heil in een soort directe democratie, uitgeoefend door de elitaire bovenlaag.

Mackinder begon zijn wetenschappelijke carrière op Christ Church College in Oxford (1880). Daar ontmoette hij de latere Onderkoning van India en Minister van Buitenlandse Zaken van het Britse Imperium, Lord Curzon. Deze zou hem later als adviseur aantrekken en hem op een weinig succesvolle expeditie naar Zuid-Rusland sturen om daar contact te maken met de anti-Bolsjewistische 'Witte' generaal Denikin. Doel was te bezien of met steun aan Denikin een Bolsjewistische heerschappij over Rusland – en daarmee over het

'hartland' – vermeden kon worden. Denikin capituleerde uiteindelijk voor het Rode Leger en de Britse interventies in de periferie van het Russische Rijk leidden tot weinig meer dan een groot Russisch wantrouwen in de bedoelingen van het 'Perfide Albion', een wantrouwen dat tot op de dag van vandaag is blijven bestaan. Een uitstap naar de landspolitiek als parlementslid (1910-1920) bleek voor Mackinder ook niet echt weggelegd.

Mackinders gedachtegoed heeft wel degelijk invloed gehad op het denken van wetenschappers over Centraal-Azië en de rol van Centraal-Azië in de wereld, maar heeft niet geleid tot meer inzicht in de diplomatieke praktijk. Het heeft waarschijnlijk juist tot misvattingen geleid. Hoewel het begrijpelijk is dat de auteurs van *Central Asia in International Relations* naar een gezamenlijk uitgangspunt zochten, heeft dit niet geleid tot een verheldering van de ontwikkelingen in dat deel van de wereld. Dit valt te betreuen, omdat de stelling van Mackinder dat Centraal-Azië een belangrijke rol speelt in de stabiliteit van Eurazië, wel degelijk juist is, maar de verabsolutering daarvan geeft niet de houvast waar de lezer naar zoekt. De landen van Centraal-Azië kunnen niet apart worden gezet vanwege een verondersteld enigma van het gebied. Minder analyse van Mackinders ideeën en meer ontrafeling van de interne en externe verhoudingen van de vijf Centraal-Aziatische republieken, inclusief de externe mogelijkheden die deze relaties beïnvloeden, had een nuttiger en leesbaarder boekwerk opgeleverd.

Paul Meerts is *senior research associate* van Instituut Clingendael.

NOOT

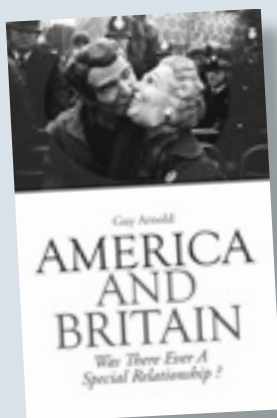
- 1 Baanbrekend was zijn paper 'The Geographical Pivot of History', in 1904 door hem toegelicht op een bijeenkomst van de Londense 'Royal Geographical Society'.

Nieuw
verschenen

America and Britain: Was There Ever a Special Relationship?

Guy Arnold

Londen: Hurst & Co Publishers, 2014; 240 blz.; € 24,-; ISBN: 978-1-8490-4328-1



De politieke en militaire elite van Groot-Brittannië gaat al decennialang uit van de speciale band tussen Londen en Washington. Ook al is de wereld sinds het einde van de Koude Oorlog, de aanslagen van 9/11 en de economische opkomst van Japan en China drastisch veranderd, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten hebben een onverwoestbare verbintenis. Klopt dit Britse geloof in de 'speciale relatie' eigenlijk wel? Of houden ze zichzelf voor de gek?

In dit boek onderzoekt de Britse schrijver Guy Arnold het rotsvaste Britse geloof in de speciale relatie. Hij stelt dat deze "Amerikaanse ziekte" het Britse buitenlandbeleid te veel aan dat van de Verenigde Staten heeft gebonden. De bijzondere band werd een top-

prioriteit voor het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken en gaf de Britten de illusie een macht te hebben die ze in werkelijkheid niet meer bezaten. Voor de Amerikanen was de band met Groot-Brittannië een manier om het bondgenootschap met de Britten te waarborgen. Groot-Brittannië fungeerde daarin als militaire uitvalsbasis voor de Amerikanen en om de Amerikaanse belangen op het Europese continent te beschermen. Het belang en de intensiteit van deze relatie zijn echter afgenomen. Tijdens de regeerperiodes van Thatcher en Blair hebben de Amerikanen op meerdere momenten de speciale band met Groot-Brittannië gebagatelliseerd of genegeerd. En volgens Arnold heeft het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken ook president Obama niet kunnen overtuigen van het bijzondere belang van de hechte band tussen de twee naties.

Crisis and Compromise in American Intelligence after 9/11

Michael Allen

Dulles: Potomac Books, 2014; 256 blz.; € 17,50; ISBN: 978-1-6123-4615-1

Na 9/11 stelde de commissie die de oorzaken van de aanslagen onderzocht, dat er één centrale leider moest komen die de verdeelde bureaucratieën moest omvormen tot een goed geoliede machine waarmee de Verenigde Staten de nieuwe vijand konden verslaan. In 2004 besloten president Bush en het Amerikaanse Congres dat de infrastructuur van de inlichtingendiensten, die nog stamde uit de Koude Oorlog, moest worden aangepast. In minder dan vijf maanden werd er een Directeur Nationale Inlichtingen (DNI) benoemd en een Nationaal Contraterrorisme Centrum (NCTC) in het leven geroepen om de nieuwe dreigingen te kunnen weerstaan.

In dit boek onderzoekt Michael Allen, voormalig lid van de Amerikaanse Nationale Veiligheidsraad (NSC), de

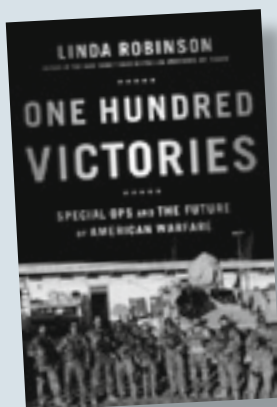
pogingen om de Amerikaanse veiligheids- en inlichtingendiensten na de aanslagen op het World Trade Center te hervormen. Hij stelt dat het hele proces waarin een Directeur Nationale Veiligheid werd benoemd en een Nationaal Contraterrorisme Centrum werden opgericht, laat zien dat zelfs bij hervormingen waarvoor een grote consensus bestaat, machtspolitiek en institutionele tegenwerking een rol spelen. De juridische en politieke koehandel die met deze hervormingen gepaard ging, heeft volgens Allen het succes hiervan in de weg gestaan. Bijna een decennium nadat de hervormingen op gang waren gebracht, is er nog steeds grote twijfel over de effectiviteit van het NCTC en de DNI.



One Hundred Victories: Special Ops and the Future of American Warfare

Linda Robinson

New York: Public Affairs, 2013; 344 blz.; € 21,50; ISBN: 978-1-6103-9149-8



In dit boek onderzoekt Linda Robinson hoe en waarom commandanten van militaire operaties steeds vaker de voorkeur geven aan het werken met speciale eenheden. De Amerikaanse veiligheidsexpert baseert haar onderzoek op de inzet van deze eenheden in Afghanistan sinds 2001.

Robinson heeft veldonderzoek gedaan in Afghanistan, de grootste en langdurigste inzet van speciale eenheden sinds de Vietnamoorlog, en daarbij de harde realiteit en het constante gevaar van deze operaties aan den lijve ondervonden. De manschappen van deze speciale eenheden hebben in Afghanistan niet alleen met een sterke en

vastberaden tegenstander te maken. Ze hadden ook aanvaringen met de medewerkers van de CIA gehad en kregen bij hun missies niet altijd de benodigde steun van conventionele legereenheden. Ook worden ze (op sommige locaties) constant onder vuur genomen vanaf de Pakistaanse kant van de grens.

De schrijfster heeft haar onderzoek verricht op basis van haar eigen ervaringen, nieuwsreportages van journalisten en eigen interviews met belangrijke spelers binnen het Amerikaanse defensieapparaat. Haar conclusie is dat in de toekomst de inzet van speciale eenheden alleen maar zal toenemen, want het type operaties dat zo'n inzet verlangt, zal centraal blijven staan in de Amerikaanse militaire strategie.

Anything But Politics: The State of Syria's Political Opposition

International Crisis Group

Brussel: International Crisis Group, 2013, Middle East Report nr 146, 40 blz.

Online versie: goo.gl/FthWE3

De opstand die sinds de lente van 2011 in Syrië woedt, wordt steeds gewelddadiger en uitzichtlozer. Een oplossing die aan dit conflict een einde maakt, zal een oplossing moeten zijn waarbij de Syrische oppositie nauw is betrokken. De belangrijkste politieke oppositie in Syrië, de *National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces* (De Coalitie), wordt echter vaak als ineffectief en irrelevant beschouwd. Dat deze oppositie niet in staat is gebleken een vuist tegen het regime van Assad te maken, is spijtig. Maar de Arabische en Westerse bondgenoten van de Syrische oppositie hebben van hun kant ook weinig gedaan om deze situatie verbeteren. Door onduidelijke signalen, tegenstrijdige belangen en slechte onderlinge coördinatie ondermijnen ze de oppositie terwijl zij zeggen die te steunen.

In dit rapport onderzoekt de International Crisis Group met welke uitdagingen de Syrische oppositie te maken zal krijgen. De onderzoekers komen met aanbevelingen om de Syrische oppositie te versterken en daarmee een oplossing van het conflict dichterbij te brengen. Zo moeten de buitenlandse bondgenoten hun mi-

litaire en politieke coördinatie drastisch verbeteren. Ook moeten deze bondgenoten, in het bijzonder de buurlanden van Syrië, de toestroom van jihadistische strijders van buiten Syrië tegengaan. Deze strijders maken een politieke oplossing van het conflict alleen maar moeilijker. Ook stellen de onderzoekers dat De Coalitie basisvoorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs, drinkwater, enz.) moet leveren in de gebieden die nu door de opstandelingen worden beheerst, want daarmee kunnen ze effectief hun invloed vergroten. Dat zal de steun van de lokale bevolking doen toenemen en de invloed van jihadistische groeperingen beperken.

De belangrijkste aanbeveling uit dit rapport is echter dat De Coalitie een actieve rol moet spelen in het onderhandelingsproces. Zij zal realistische voorwaarden moeten definiëren waarmee ze aan de onderhandelingstafel kan aanschuiven. Het is niet realistisch te eisen dat Assad aftreedt vóór er überhaupt onderhandelingen beginnen. Als De Coalitie daaraan vasthoudt, zal zij in het onderhandelingsproces aan de zijlijn blijven staan en zal de toekomst van Syrië door anderen worden bepaald.

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen, EGMONT, te Brussel.

Versijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

Redactie bureau

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
E-mail: jnuijens@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
www.internationalespectator.nl

Kernredactie

Jan Q.Th. Rood (hoofdredacteur)
Judith M. Nuijens (eindredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)

Algemene redactie

E. Bakker, S. Biscop, D. Criekemans,
A. Gerrits, H. Hoebeke, P. Hoebink,
S. de Hoop, W. Hout, M. van Keulen,
G. Molier, J.C. Mulder, C.W.A.M. van
Paridon, G. van Pinxteren, R.A. Wessel

Abonnementenadministratie

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E-mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

Abonnementenprijzen

Nederland en België:
Particulier abonnement € 67,75
Instellingsabonnement € 80,50
Studentenabonnement € 52,25
SIB Startersabonnement € 25,75
CLIO Startersabonnement € 25,75
Buitenland Particulier
abonnement € 97,25
Buitenland
Instellingsabonnement € 110,95
Buitenland
Studentenabonnement € 76,50
Buitenland
Betaling via Belgisch gironummer is
mogelijk. Abonnementen worden auto-
matisch verlengd, tenzij voor 1 december
schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,95 excl. portokosten

Leest u Internationale Spectator liever op uw IPAD?

Dat kan via: www.tablisto.nl
losse nummers: € 7,99
jaarabonnement: € 49,99

Advertenties

Adverteren? Informeer naar de
mogelijkheden bij de afdeling
Verkoop Tijdschriften van Koninklijke
Van Gorcum: tijdschrift@vangorcum.nl
of 0592 379571.

Foto omslag

Rutger van Hamersvelt

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar
op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken
meningen en inzichten blijven geheel
voor verantwoordelijkheid van de schrij-
vers.

Niets uit deze uitgave mag worden ver-
veelvoudigd en/of openbaar gemaakt
d.m.v. druk, fotocopie, microfilm, of op
welke wijze dan ook, zonder vooraf-
gaande schriftelijke toestemming van de
uitgever.

©2014, Koninklijke van Gorcum, Assen
Alle auteursrechten ten aanzien van de
inhoud van deze uitgave worden uitdruk-
kelijk voorbehouden.

Nederlands
Uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap



Internationale Spectator

Clingendael Magazine voor Internationale Betrekkingen

Wilt u achtergronden ontdekken van
actuele vraagstukken in de wereldpolitiek
en zo uw inzicht vergroten in de complexe
wereld van de internationale betrekkingen?

Abonneer u dan op www.vangorcum.nl/is

Al 60 jaar het enige onafhankelijke
maandblad in Nederland en
Vlaanderen voor iedereen die
belangstelling heeft voor actuele
ontwikkelingen in de wereldpolitiek.

www.internationalespectator.nl

Beeld uit de film *Wadjda*

Titel: *Wadjda*
Productie: Gerhard Meixner,
Roman Paul
Regie: Haifaa Al Mansour
Met onder meer: Waad
Mohammed & Reem Abdullah
Genre: drama
Jaar: 2012
Speelduur: 97 minuten
Taal: Arabisch
*Nu te koop op DVD met
Nederlandse ondertiteling*

Vrouwen in Saoedi-Arabië: same same, but different

Wadjda is de eerste film die is gemaakt door een vrouwelijke Saoedische regisseur. Bovendien is hij opgenomen in het ontoegankelijke en voor vrouwen moeilijk begaanbare Saoedi-Arabië zelf. Deze twee gegevens maken de film *Wadjda* al opmerkelijk genoeg, maar ook het resultaat is ronduit bijzonder.

De film vertelt ons het verhaal van Wadjda, een elfjarig meisje met een wens: ze wil een fiets. Haar vriendje Abdullah heeft er ook een en ze wil graag tegen hem racen. In Nederland krijgt zo'n meisje een fiets, maar in Saoedi-Arabië is dat onmogelijk. Meisjes mogen niet fietsen, want dat is niet vroom, zo met je billen in het zicht, en bovendien kun je er onvruchtbaar van raken. Maar Wadjda laat zich niet zomaar uit het veld slaan.

In een nabijgelegen winkel ontdekt ze een spetterend mooie fiets, met linten aan het stuur. Hij staat te koop voor 800 riyal en Wadjda gaat direct aan het werk. Eerst knoopt ze armbandjes in de kleuren van de meest populaire voetbalteams, om die te verkopen, maar dat gaat langzaam. Wanneer op school verteld wordt over het prijzengeld van de Koran-reciteerwedstrijd, ziet het meisje haar kans schoon. Haar moeder heeft in eerste instantie niet door hoe volhardend Wadjda is in haar wens. Ze heeft grotere problemen aan haar hoofd. Sinds de moeizame geboorte van haar dochter is ze onvruchtbaar en omdat ze haar echtgenoot geen zonen kan schenken, is haar schoonmoeder op zoek naar een tweede vrouw.

In de film zijn bijzonder veel eigenaardigheden van de Saoedische samenleving verwerkt. Wadjda zit in de overgang van kindertijd naar jonge vrouw. De strenge schooldirectrice zegt haar dat het tijd wordt om zich geheel te gaan bedekken. Vanaf dat moment zal Wadjda geen contact meer mogen hebben met andere mannen dan haar directe familieleden. Spelen met haar vriendje Abdullah zal voortaan uit den boze zijn. Een meisje van haar school dat deze regels breekt, wordt door de religieuze politie opgepakt, en haar ouders regelen snel een huwelijk om herhaling van het schandaal te voorkomen.

Wadjda's moeder werkt, vanwege de strenge gender-segregatie, op een school voor meisjes. Er zelf naartoe rijden is niet mogelijk, want ook van autorijden kunnen vrouwen onvruchtbaar raken en zichzelf in onfortuinlijke avonturen storten. Ze wordt daarom elke dag opgehaald door een Pakistaanse chauffeur, die haar zoals gebruikelijk flink afblaft. Als hij besluit om haar moeder geheel niet meer naar haar werk te rijden, komen Wadjda en Abdullah in actie. Het meisje heeft de chauffeur horen zeggen dat hij zijn dochter al drie jaar niet gezien heeft en begrijpt hieruit dat hij inmiddels illegaal in het land verblijft. Abdullah dreigt vervolgens zijn machtige oom erop af te sturen en dus gaat de chauffeur morrend weer aan de slag. Deze situatie is bijzonder typerend voor het leven op het Arabisch Schiereiland.

Ook de beelden tonen het echte Saoedi-Arabië. Zo zijn satellietshotels officieel verboden. Het is immers niet de bedoeling dat iedereen erachter komt dat er hier in het Westen niet eindeloos mensen op straat liggen dood te gaan, dat de meeste kinderen best weten wie hun vader is, dat democratie ook zo zijn voordelen heeft. Satellietshotels zijn dus verboden, maar prima verkrijgbaar, omdat het een Prins is die erin handelt. De shotels worden wel keurig, ook door Wadjda's ouders, verborgen achter de balustrades op het dak. De betreffende Prins kan doen en laten wat hij wil, bij gebrek aan een rechtssysteem dat hem tegenhoudt. Zo'n rechtssysteem bestaat immers niet, omdat het land zich veel te snel ontwikkeld heeft van een tribale naar een geïndustrialiseerde samenleving. Hierdoor ontbreken er bijvoorbeeld ook (nog) een functionerende consumentenbond, milieubeweging of welstandscommissie. Dit laatste is te zien aan de ontstellende puinhopen op straat, alwaar de vrouwelijke regisseur, verborgen in een busje, aanwijzingen gaf bij het filmen.

Tegelijkertijd laat de film ons zien hoe vrouwen overal ter wereld op elkaar lijken. Daar waar Wadjda zich stort op het reciteren van de Koran voor het prijzengeld, heb ik zelf ooit de geloofsbelijdenis uit mijn hoofd geleerd voor tien gulden. Zoals dit meisje, droeg ook ik tijdens mijn onderzoek een stel lekkere zwarte gympen onder mijn Abaya, en ook ik had problemen met mijn overspelige sluijer, die wapperde in de wind. Als jonge puber kleurde ik mijn teennagels net zo blauw en als mijn moeder iets te melden had dat me niet beviel, zette ik de muziek harder. Net als Wadjda vond ik het heerlijk om samen met mijn moeder te koken en daarbij samen uit volle borst te zingen. Ook ik kreeg te horen dat ik opgroeide voor galg en rad, dat ik als meisje mijn plaats niet kende.

Maar terwijl ik in Nederland mijn plek heb kunnen veroveren, zal het voor Wadjda met de jaren alleen maar zwaarder worden. Dus hoewel deze film prachtig de eigenaardigheden van Saoedi-Arabië in beeld brengt, is het de herkenning die maakt dat wij Wadjda in onze harten sluiten.

Antionette Vlieger werkt aan de juridische faculteit van de Universiteit van Amsterdam. Zij promoveerde op een rechtssociologisch onderzoek naar de positie van dienstmeisjes in Saoedi-Arabië en Dubai. De uitkomsten van het onderzoek en haar persoonlijke ervaringen verwerkte ze in het boek *Ver van mijn bed* (uitgegeven door Prometheus, Amsterdam).