

Een decadent continent

Was het toeval? Eén dag nadat de Europese Unie de onderhandelingen met Turkije was begonnen, vroeg minister van buitenlandse zaken Bot hardop of het wel 'verstandig' was geweest Irak aan te vallen. Achteraf gezien, zo betoogde de minister, was het misschien beter geweest de diplomatieke wegen langer te bewandelen. Op zich zelf geen uniek standpunt, aangezien deze mening al jaren wordt gedeeld door de meerderheid van de Nederlandse en Europese bevolking. Maar minister Bot moest zijn woorden onder druk van minister-president Balkenende snel weer inslikken; hetgeen hij natuurlijk ook pardoos deed.

Van toeval kan geen sprake zijn. De oorlog in Irak en de zaak-Turkije geven aan wat er mis is met Nederland en Europa. Waarom heeft de Nederlandse regering troepen gestuurd naar Irak? Niet uit overtuiging dat Saddam Hoesseins regime een acuut gevaar vormde, maar om de fragiele transatlantische relatie te redden en tegelijk onze nationale positie binnen Europa te versterken. Critici van de Amerikaanse interventie in Irak werden bestempeld als doemdenkers, die geen geloof hadden in de democratisering van het Midden-Oosten. Terwijl Irak nu langzamerhand wordt ondergedompeld in een guerrilla-oorlog, verspreidt Den Haag *Durchhalteparolen* en gerechtvaardigde reflecties *à la* Bot worden snel teruggefloten onder het mom dat we vooruit moeten kijken en constructief de praktische problemen in Irak moeten aanpakken. Nu vraagtekens zetten achter het Nederlandse Irak-beleid zou niet alleen de geloofwaardigheid van de huidige regering beschadigen, maar ook het imago van ons land aantasten.

Over vijf jaar zal een nieuwe Nederlandse minister van buitenlandse zaken zich in een onbewaakt ogenblik afvragen of het wel 'verstandig' was geweest toetredingsonderhandelingen met Turkije te beginnen, en of het misschien beter was geweest andere paden in te slaan, zoals een geprivilegieerd partnerschap. Ook deze minister zal op de vingers worden getikt, omdat we ondanks de onvermijdelijk grote problemen met Turkije immers constructief vooruit moeten blijven kijken, en ons niet moeten laten leiden door de 'onderbuikgevoelens' van het gewone volk. Bovendien zijn de Verenigde Staten zeer gesteld op een rap EU-lidmaatschap van Turkije, dus Nederland scoort *en passant* ook nog wat puntjes in Washington.

In beide gevallen heeft de Nederlandse regering 'leiderschap' getoond door belangrijke buitenlands-politieke beslissingen te nemen zonder brede maatschappelijke steun. De Irak-oorlog is hier te lande nooit populair geweest, en ook voor het Turks EU-lidmaatschap is er geen meerderheid te vinden. De regering is op de hurken gaan zitten om de bevolking enigszins vermoeid uit te leggen dat 'meer Europa' en 'Turkije' toch echt goed voor ons zijn. In twee gevallen werd ons voorgehouden dat een 'verkeerde' beslissing desastreuze gevolgen kon hebben: een 'nee' tegen de Grondwet zou kunnen leiden tot oorlog; een 'nee' tegen Turkije zou een 'botsing der beschavingen' over Europa afroepen.

De Nederlandse bevolking heeft door het afwijzen van de Europese Grondwet echter duidelijk gemaakt dat het deze regentenmentaliteit beu is. Dank zij de Fortuyn-revolutie is het Paarse denkverbod opgeheven en mogen Nederlanders weer buiten het enge, politiek correcte keurslijf hun eigen mening vormen. Met het afwijzen van de Grondwet vraagt de Nederlandse bevolking onomwonden weer serieus genomen te worden, en niet langer betutteld.

Het had er even alle schijn van dat deze boodschap in de Europese hoofdsteden was aangekomen. Afgelopen juni zat Europa's politieke elite immers nog met de handen in het haar, niet begrijpend waarom twee volwassen volkeren hun mooie plannen dwarsboomden. Plechtig werd beloofd beter naar de eigen bevolking te luisteren, in het besef dat anders de eigen geloofwaardigheid en het vertrouwen in het 'Project Europa' grote schade zouden oplopen. Het echec van de Grondwet had immers duidelijk gemaakt dat er een periode van reflectie moest aanbreken, zowel over de *finalité politique* als over de *finalité géographique* van de Unie. Europa had een duidelijk vitamine D-gebrek, zo constateerden Europa's verbijsterde politieke leiders, waarbij 'D' staat voor democratie, dialoog en debat.

Alle Europese politici zijn in een deemoedige stemming op vakantie gegaan, om vervolgens hun goede voornemens onder aanvoering van EU-voorzitter Tony Blair weer snel te vergeten. Europa's staatslieden hebben de as van hun hoofd geschud en vullen het woord 'democratie' op geheel eigen wijze in, namelijk om direct na het 'non/nee' tegen de Grondwet in te stemmen met de meest ingrijpende

beslissing die Europa kan treffen: toetredingsonderhandelingen aanvangen met Turkije. Hoe wrang dat juist deze beslissing wordt verkocht als een succes voor de Unie, als een bewijs dat Brussel wel degelijk in staat is nog belangrijke beslissingen te nemen, en als een teken dat de EU een 'gelofwaardige partner' is. Vergeten wordt dat de EU daarmee weliswaar in Ankara en Washington extra krediet krijgt, maar dat de meerderheid van de Europese bevolking zich andermaal geconfronteerd ziet met een Europa dat gewoon doet waar het zelf zin in heeft.

Het valt moeilijk te rijmen, maar om het Midden-Oosten te democratiseren zitten 'onze jongens' nu in Irak, en met het oog op verdere democratische verankering van Turkije zitten we nu met Ankara om de onderhandelingstafel. Dit terwijl Europa's bewindslieden daarbij de uitdrukkelijke wil van de eigen bevolking onder het mom van 'leiderschap' en 'politieke geloofwaardigheid' naast zich neerleggen. Zou het niet beter zijn het oor te luisteren te leggen naar wat er leeft bij de eigen bevolking, die verontst is dat de Unie aan daadkracht inboet, die niet overtuigd is dat Turkije werkelijk bij Europa hoort, waardoor de toch al overspannen multiculturele samenleving verder doordraait? Bovendien, wat is belangrijker: tijdelijke strubbelingen met Ankara of verdere vervreemding tussen de politieke elite en de eigen bevolking?

Het valt zowel de Nederlandse regering als de EU klaarblijkelijk zwaar te erkennen dat men beter ten halve gekeerd kan zijn, dan ten hele gedwaald. Het kleine Oostenrijk heeft gedurende een twee dagen durende strijd ervoor gezorgd dat Turkije ook na een periode van wellicht vijftien jaar nog steeds afhankelijk is van zoiets vaags als de 'opname-capaciteit' van de Unie, en dat alle EU-lidstaten bovendien de uitbreiding moeten ratificeren. De kans is reëel dat Turkije dus ook na decennia van touwtrekken door een referendum buiten de EU wordt gehouden. Het probleem is echter dat het vooruitzicht van het Turks lidmaatschap de verdere politieke verdieping van de Unie dreigt te verlammen, waardoor Europa niet verder komt dan de veredelde vrijhandelszone die de Britten voor ogen staat. Met Turkije in de gelede- ren zal het nog moeilijker zijn binnen de Unie de financiële en politieke vrede te bewaren, waardoor het Europese bouwwerk in verschillende EU's uiteen kan vallen.

In Amerikaanse neoconservatieve kringen wordt Europa afgedaan als een oud, futloos en decadent

continent, dat slechts door een verse injectie Turks bloed weer wat daadkracht kan worden toegevoegd. Ook in Turkije wordt vaak gesteld dat Europa de Turken meer nodig heeft dan andersom; wie moeten anders de Europese oudedagsvoorzieningen betalen? De Turkse premier Erdogan stelt Europa bovendien voor de keuze: óf samen met Turkije een wereldmogendheid worden, óf zonder Turkije verworden tot een 'christelijke club'. Decadent, zo zegt de Dikke van Dale, betekent 'zeer verijnd, maar innerlijk krachteloos'. Wanneer Europa zich laat inpakken en intimideren, wanneer het werkelijk gelooft dat zonder Turkije onze welvaart en levenskracht teloor gaan, dan is dit Europa inderdaad een decadent continent. Wellicht moet Europa als tegengif het stigma van 'christelijke club' dan maar als geuzennaam opnemen.

Dr P. van Ham is hoofd van het Clingendael *global governance*-onderzoeksprogramma en docent aan het Europa College te Brugge.

Europa, Nederland en Lissabon: vertrouwen op eigen kracht

China en India zijn volop bezig zich in de wereld-economie te integreren. Dat betekent verschuivingen in handels- en investeringspatronen. Vooral door de opkomst van China én door de snelle stijging van de arbeidsproductiviteit in de Verenigde Staten groeit de wereldeconomie sinds 2003 flink, met zo'n 4 tot 5% per jaar. Het 'oude' Europa blijft daarbij duidelijk achter, met maar 1 tot 2% groei per jaar. Wat is het gevolg voor de positie van Nederland en Europa in de wereld?

De snelle economische groei van de twee volkrijkste landen, met elk meer dan 1 miljard inwoners, is ronduit indrukwekkend. Daarbij vertoont China een voor zo'n groot land opmerkelijk hoge in- en uitvoerquote (35-40% van het bbp; voor India en voor de EU-15 liggen deze quotes niet boven de 15%).¹ Dit jaar zagen we ons, na het aflopen van het multivezelakkoord, geconfronteerd met het comparatieve voordeel dat China heeft op het vlak van textiel en kleding. Bij het zien van die stromen textiel is het wel goed te beseffen hoeveel overhemden China moet verkopen om in Europa één vliegtuig (de A380 van Airbus) te kunnen aanschaffen. Volgens de Chinese minister van handel zijn dat er niet minder dan 800 miljoen.² Tegelijkertijd wringt dat China een aantal verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) niet respecteert en daardoor de eigen werknemers fundamentele rechten onthoudt.

India trekt de aandacht vooral door het 'insourcen' van zakelijke dienstverlening. Zo heeft ABN Amro onlangs een belangrijk deel van de activiteiten op het gebied van informatietechnologie uitbesteed aan drie Indiase *software*-bedrijven. Het grensoverschrijdend uitbesteden van diensten is dank zij de aanzienlijk verbeterde communicatietechnologie sterk in opkomst. India was in 2002 de zesde leverancier van grensoverschrijdende zakelijke diensten in de wereld, vlak achter Frankrijk en Nederland.³ Overigens zijn India en China zelf ook belangrijke importeurs ('outsourcers') van zakelijke dienstverlening. Grensoverschrijdende dienstverlening is, net als internationale goederenhandel, geen eenrichtingsverkeer.

De Lissabon-strategie

Deze kanttekeningen bij de opkomst van China en India nemen niet weg dat Europa duidelijk achterblijft bij de grote dynamiek die de wereldeconomie al een aantal jaren vertoont. De Lissabon-strategie is bedoeld als *het* Europese antwoord op de uitdagingen van de mondialisering van de economie en van de toenemende vergrijzing van de bevolking.⁴ De Europese Unie heeft zich in maart 2000, tijdens de Europese Raad van Lissabon, ten doel gesteld in 2010 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'. Bij de tussentijdse evaluatie is dit jaar vastgesteld dat van de Lissabon-doelstellingen nog maar weinig terecht is gekomen en dat dat vooral op conto van de lidstaten moet worden geschreven. Maar is eigenlijk wel duidelijk waarop de Lissabon-strategie precies doelt?

Om te beginnen kan de kwalificatie 'meest concurrerende' misverstanden wekken. Concurrenieren past bij ondernemingen en produkten. Het relateren van het begrip 'concurrerend' aan (economieën van) landen is verwarrend.⁵ De term 'meest concurrerende economie' roept het beeld op van een wedren met de Verenigde Staten en andere landen(-blokken). Dat beeld van winnaars en verliezers is om diverse redenen misleidend. In de *eerste* plaats omdat een groeispurt in de Verenigde Staten (of elders) voor de rest van de wereld helemaal niet nadelig hoeft te zijn, integendeel. En in de *tweede* plaats omdat in de internationale handel elk land op basis van zijn *comparatieve* voordelen aan zijn trekken kan komen.

Bij de Lissabon-strategie gaat het in de kern om het waarborgen van de toekomstige maatschappelijke welvaart op ons continent. Dat is iets anders dan het maximaliseren van de productie. Maatgevend zijn de (individuele en collectieve) behoeften en wensen van mensen, voor zover deze met schaarse, alternatief aanwendbare middelen kunnen worden bevredigd. Daarbij wordt bijvoorbeeld ook aan natuur en landschap waarde toegekend. Door met ontwikkelingsmogelijkheden van toekomstige generaties rekening te houden,

wordt aangekoerst op duurzaamheid op economisch, ecologisch en sociaal vlak.

In zo'n benadering past ook het onderhoud van 'sociaal kapitaal': de basis van vertrouwen en gemeenschappelijke waarden en normen. Dit is ook economisch van voordeel, doordat transactiekosten lager zijn wanneer niet alles in expliciete contracten hoeft te worden vastgelegd en overmatige juridificering kan worden vermeden. Ook kan sociaal kapitaal het aanpassings- en groeivermogen van een economie versterken.

Arbeidsproductiviteit en kenniseconomie

De ontwikkeling van onze maatschappelijke welvaart wordt vooral bepaald door de arbeidsproductiviteit (de hoeveelheid productie per werknemer resp. per gewerkt uur) in combinatie met de arbeidsparticipatie (het percentage van de beroepsbevolking dat werkt). Nu kan het zijn dat de arbeidsproductiviteit elders sneller groeit dan in eigen land. Maar dat doet op zich zelf geen afbreuk aan de mogelijkheden de

Een Europese kennisruimte vormt een logische aanvulling op de interne markt

levensstandaard in eigen land te verhogen. Een land 'verliest' wanneer de toename van de levensstandaard achterblijft bij de *eigen* mogelijkheden en verwachtingen – en *niet* door het simpele feit dat de productiviteit *elders* sneller stijgt.

Nu de productie van toegevoegde waarde steeds meer een kwestie van denk-werk is geworden, is de groei van de arbeidsproductiviteit vooral afhankelijk van de mate waarin *kennis* wordt ontwikkeld en benut, alsmede van het tempo waarin innovaties worden doorgevoerd. Daarom spreekt de Lissabon-strategie ook over een (dynamische) *kenniseconomie*.

Naar een Europese kennisruimte

Het verder ontwikkelen van de kenniseconomie en het versterken van ons technologisch en organisatorisch vermogen vormen geen doel op zich zelf, maar zijn een middel om steeds beter in te spelen op behoeften én capaciteiten van zoveel mogelijk mensen en om daardoor de maatschappelijke welvaart te vergroten. Ook op dit vlak moet het belang van rivaliteit tussen landen worden gerelativeerd. Technologische vooruit-

gang is geen kwestie van 'winner takes all'; er is ook geen eindstreep waar de prijzen worden verdeeld.⁶ Grote ondernemingen hebben via deelnemingen, buitenlandse vestigingen en *joint ventures* toegang tot kennisontwikkeling, waar deze ook plaatsvindt. Dan komt het vooral aan op de vaardigheden van werknemers (op alle niveaus) om de beschikbare kennis goed te gebruiken. Dat is ook een van de redenen waarom men innovatie niet mag vereenzelvigen met technologische vernieuwing: dan zou het grote belang van sociale innovatie, het aanpassen van arbeidsorganisaties, worden vergeten.

Deze kanttekeningen bij het proces van technologische vooruitgang nemen overigens het belang van investeringen in eigen kennisontwikkeling en het bieden van een aantrekkelijk onderzoeksklimaat niet weg. Minister Hoogervorst (VWS) heeft bij een bezoek aan de Verenigde Staten vastgesteld dat veel onderzoekers uit Europa daar werken aan de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen. Om de 'braindrain' te stoppen, wil hij 130 miljoen euro investeren in een nieuw instituut ('Topinstituut Farma'), waarin universiteiten en industrie samen pre-competitief farmaceutisch onderzoek gaan doen.⁷ Op zich zelf is het een prima idee te investeren in de kwaliteit van de eigen onderzoeksfaciliteiten. De vraag is echter waarom niet wordt gezocht naar mogelijkheden dat in *Europes verband* te doen. Dan kan pas echt een serieus alternatief worden geschapen voor de *national institutes of health* in de Verenigde Staten, waarin de Amerikaanse overheid 28 miljard dollar per jaar investeert.

De kern van de Europese integratie is de interne markt. Een Europese kennisruimte (voor onderzoek en hoger onderwijs) vormt daarop, conform het subsidiariteitsbeginsel, een logische aanvulling. Bij het ontwikkelen en benutten van kennis spelen schaalvoordelen en grensoverschrijdende externe effecten (*spill overs*) immers een belangrijke rol. Het verwezenlijken van zo'n kennisruimte vergt niet alleen vrij verkeer van kennis (onderzoekers, studenten en ideeën) en een werkzaam Gemeenschapsoctrooi, maar ook het veel sterker inzetten van EU-begrotingsmiddelen voor het bevorderen van kennis en innovatie (onder meer in het kader van het Zevende Kaderprogramma voor Onderzoek [2007-2013]).

Een belangrijke stap vooruit is het voorstel om – naar het voorbeeld van de Amerikaanse *National Science Foundation* – een onafhankelijke *European Research Council* (ERC) op te zetten om het fundamentele onderzoek in Europa te stimuleren, de kwaliteit

ervan te verhogen en fragmentatie te verminderen.⁸ In juli 2005 is de wetenschappelijke raad van de ERC al benoemd. Deze bestaat uit 22 Europese topwetenschapsleden, die zich gaan buigen over de te volgen strategie en die ook wetenschappelijke kwaliteit moeten borgen. Het is natuurlijk zaak de toewijzing van onderzoeksprojecten uitsluitend te baseren op *kwaliteitsoordelen* en niet te 'vervuilen' met overwegingen van *verdelende rechtvaardigheid* tussen de lidstaten.

Eenheid in verscheidenheid

'Eenheid door verscheidenheid' is het motto van de Europese Unie. In die combinatie schuilt de kracht van Europa. De EU is dan ook niet gebaseerd op een sterke centrale machtsstructuur, maar vormt in wezen een horizontale netwerkstructuur, met gemeenschappelijke spelregels, waarbinnen de lidstaten een deel van hun soevereiniteit gezamenlijk uitoefenen. In de kern is de Europese integratie een voortdurende zoektocht – en dan vooral naar een balans tussen nationaal en Europees optreden, in het hele spectrum tussen harmoniseren en het koesteren van diversiteit. Die balans verschuift steeds weer. Deze zoektocht maakt de Europese integratie tot iets wezenlijk anders dan een reprise van de nationale staatsvorming.

Sommigen zien de economische integratie als een bedreiging voor de rijke culturele diversiteit op ons continent en voor het behoud van een eigen identiteit. Dan wordt over het hoofd gezien dat juist een goed werkende interne markt een sterkere specialisatie op basis van comparatieve voordelen mogelijk maakt én aanmoedigt, en dat zij daardoor een grotere verscheidenheid aan produktiestructuren tussen landen en regio's bevordert.⁹ *Nederland* heeft door die interne markt zijn klassieke rol van *intermediair* in internationale economische processen dan ook verder kunnen ontploien.

Daar komt bij dat juist de jongste uitbreiding de diversiteit binnen de EU aanzienlijk heeft vergroot, niet alleen cultureel, maar ook in sociaal-economisch opzicht. De nieuwe lidstaten – in het bijzonder de acht Midden-Europese – hebben een lager ontwikkelingsniveau dan de landen van de EU-15. De uitbreiding verruimt daarmee de mogelijkheden voor internationale arbeidsverdeling binnen de interne markt. Dat is *goed nieuws voor de Lissabon-strategie*. Door goed gebruik te maken van de comparatieve voordelen van de nieuwe lidstaten – waaronder relatief lage loonkosten – kan het concurrentie- en groeivermogen van Europa als geheel juist worden versterkt. Dank zij

de nieuwe lidstaten is het mogelijk arbeidsintensieve vormen van bedrijvigheid langer in Europa te houden. Het uitbesteden van productie naar bijvoorbeeld Polen vormt eerder een alternatief voor uitbesteding naar buiten de EU dan een bedreiging voor bedrijvigheid in West-Europa.

Daarbij komt dat de nieuwe lidstaten over het algemeen een groot aanpassingsvermogen en een flinke dynamiek vertonen. Het groeitempo van de economieën van de nieuwe lidstaten bedraagt gemiddeld 4 tot 5% per jaar – dat is meer dan tweemaal zo snel als in de EU-15. De uitbreiding van de EU komt zowel de nieuwe als de oude lidstaten ten goede, zij het dat het groei-effect voor de EU-15 niet erg groot is. Dat komt vooral door de relatief geringe omvang van de economieën van de nieuwe lidstaten: net meer dan 5% van het bnp van de EU (dat is ongeveer de omvang van de Nederlandse economie).¹⁰

Een Europees sociaal model?

Kent Europa een eigen sociaal model? Het antwoord op die vraag is afhankelijk van waar men staat: binnen of buiten de EU. *Vanuit Amerika en de rest van de wereld bezien* kan zeker van een Europees model worden gesproken. Dit onderscheidt zich onder meer door:

- Een brede(re) bescherming van mensen door collectieve arrangementen tegen risico's van werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom.
- Een sterkere gerichtheid op de kwaliteit van het leven, met meer aandacht in het beleid voor ecologische en sociale duurzaamheid.
- Het beschouwen van een onderneming als een samenwerkingsverband van diverse belanghebbenden (kapitaalverschaffers, werknemers en *management*), met een bredere doelstelling dan het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde op korte termijn. In dit kader worden (organisaties van) werkgevers en werknemers aangesproken als sociale partners en wordt van ondernemingen maatschappelijk verantwoord gedrag verwacht.

Wanneer we ons verplaatsen naar het beeld *binnen de EU*, dan vallen duidelijke verschillen tussen de lidstaten in het oog, niet alleen tussen 'oude' en 'nieuwe' lidstaten, maar ook binnen de EU-15. Sapir onderscheidt binnen die laatste groep landen vier modellen, die hij, toegespitst op arbeidsmarkt en sociale zekerheid, als volgt typeert:¹¹

1 De Noordse landen (waartoe Sapir ook Nederland rekent) kennen een hoog niveau en breed pakket

van sociale zekerheid, gecombineerd met een sterk activerend arbeidsmarktbeleid.

2 De Angelsaksische landen (Ierland en het Verenigd Koninkrijk), waar sociale uitkeringen vooral gericht zijn op de (potentiële) beroepsbevolking. Deze landen bieden weinig ontslagbescherming, maar de werkloosheidsuitkeringen hebben een breed bereik. Inkomensverschillen zijn relatief groot; er zijn vrij veel laagbetaalde banen.

3 De continentale landen (België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland en Oostenrijk) kennen een uitgebreid stelsel van sociale zekerheid en hanteren een vérgaande ontslagbescherming.

4 De mediterrane landen (Italië, Spanje, Portugal en Griekenland) richten hun sociale uitgaven sterk op pensioenregelingen (die overigens in kwaliteit sterk uiteenlopen) en op voorzieningen voor vervroegde uittreding. De ontslagbescherming is strikt, maar het bereik van werkloosheidsuitkeringen is beperkt.

Sapir stelt vast dat het *Noordse model* doelmatigheid (tot uitdrukking komend in een hoge arbeidsparticipatie) weet te paren aan rechtvaardigheid (getuige een lage kans op armoede). Het *mediterrane model* vormt daarvan juist het spiegelbeeld, met een lage participatiegraad en een hoge kans op armoede. De *Angelsaksische* landen kennen een hoge arbeidsparticipatie, maar ook een hoge kans op armoede. Het *continentale model* is daarvan het spiegelbeeld: relatief lage participatiegraad en weinig armoede. Uit deze vergelijking maakt hij ook op dat het terugdringen van armoede minder een kwestie is van herverdeling door overdrachtsuitgaven als wel van het waarborgen van een goed opleidingsniveau voor zoveel mogelijk mensen.

Tot slot

Het Noordse model laat zien dat Europa zijn gerichtheid op het vergroten van de maatschappelijke welvaart in brede zin, op het verbeteren van de kwaliteit van leven, niet hoeft op te geven. Een hoog niveau van sociale bescherming hoeft goede economische prestaties niet in de weg te staan. Maar om die sociale verworvenheden in een omgeving van toenemende mondialisering en vergrijzing overeind te houden, zullen de lidstaten hun stelsels van sociale zekerheid en arbeidsmarktregulering moeten hervormen.¹² Die noodzaak is het sterkst voor de landen in de bovengenoemde groepen 3 en 4. Deze 'continentale' en 'mediterrane' landen omvatten nu samen ongeveer tweederde van de EU-25.

Leidraad bij die hervormingen vormen verster-

king van het aanpassingsvermogen van economie en samenleving en bevordering van de arbeidsparticipatie. Dat betekent een veel zwaarder accent leggen op het (blijven) investeren in kennis en vaardigheden van mensen, voor een brede employability. Daarvoor is het nodig de sociale zekerheid primair te richten op activering in plaats van op inkomensbehoud.

Bij dit alles moeten we zuinig blijven op onze krachtbronnen: onze kennis, onze diversiteit en ons sociale kapitaal – en in het bijzonder ons vermogen tot samenwerken.

Noten

- 1 'China and the world economy', in: *The Economist*, 30 juli 2005, blz. 65-69.
- 2 John Thornhill, 'Europe's dirty secret: it is doing rather well', in: *Financial Times*, 1 september 2005.
- 3 Mar Amiti & Shang-Jin Wei, *Fear of Service Outsourcing: Is It Justified?*, IMF Working Paper 04/186, 2004.
- 4 Vgl. SER-advies *Evaluatie van de Lissabon-strategie* (publicatienr. 04/10), Den Haag, 2004.
- 5 Zie: Paul Krugman, *Peddling Prosperity – Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminishing Expectations*, New York/Londen: W.W. Norton & Company, 1994, blz. 268-280.
- 6 H.H.F. Wijffels, 'De kenniseconomie: sleutel tot maatschappelijke welvaart', in: *Internationale Spectator*, februari 2001, blz. 59-63.
- 7 Vraaggesprek van de minister met Esther Rosenberg in *NRC Handelsblad*, 18 augustus 2005. Zie ook: CPB, *Leren van investeren: analyse van investeringsvoorstellen in kennis, milieu en ruimtelijke economie* (Document 86), Den Haag, 2005, blz. 19.
- 8 Zie: SER Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, *Met Europa meer groei*, Den Haag, 2004, hoofdstuk 7.
- 9 Zie: Lans Bovenberg, 'Unity Produces Diversity: The Economics of Europe's Social Capital', in: Wil Arts, Jacques Hagenars & Loek Halman (red.), *The Cultural Diversity of European Unity*, Leiden/Boston: Brill, 2003, blz. 403-419.
- 10 SER Commissie, *a.w. noot 8*, par. 3.7.
- 11 André Sapir, *Globalisation and the Reform of European Social Models*, september 2005, zie: www.bruegel.org.
- 12 Zie ook: Karl Aiginger, 'Toward a new European model of a reformed welfare state: an alternative to the United States model', in: UN ECE, *Economic Survey of Europe 2005* no. 1, hoofdstuk 7.

Dr H.H.F. Wijffels is voorzitter van de Sociaal-Economische Raad (SER);
drs M.G. Bos is plv. directeur Economische Zaken van de SER.

Internationale concurrentie in perspectief

Hervormen om de goede redenen in Nederland en Europa

De BV Nederland krijgt de afgelopen jaren minder mooie rapportcijfers. Produktiviteit groeit in een teleurstellend tempo, waarmee een neergaande lijn wordt voortgezet. Tegelijkertijd is de participatie onder oudere werkenden laag en is de werkloosheid toegenomen. De internationale faam van het poldermodel, verkregen in de jaren '90 door de scherpe toename in participatie (van vrouwen) en door de daling van werkloosheid, is verbleekt. In de eerste vijf jaar van het nieuwe millennium ligt de groei in Nederland voortdurend onder het Europese gemiddelde. En veel van de Europese klasgenoten presteren ook nog eens minder dan de Verenigde Staten, en zeker minder dan snelle groeiers als India en China.

Niet verwonderlijk is dan ook dat in rapporten over concurrentiekracht, variërend van de *Global Competitiveness Report* tot het *World Competitiveness Yearbook*, Nederland niet meer het slimste jongetje van de klas is. In veel van deze lijsten is de positie van Nederland behoorlijk verslechterd. In het recent uitgekomen *Global Competitiveness Report* staat Nederland niet langer in de top-10, maar neemt het de 11de positie in. Van loonkosten tot barrières voor startende ondernemers, van kennisinfrastructuur tot sociale onrust – schitterende cijfers boekt Nederland allerminst. De onderliggende boodschap van dergelijke rapporten is vaak: pas op, in deze 'globaliserende' wereld kan een land zich geen slechte rapportcijfers veroorloven, omdat het dan door internationale concurrentie ten onder dreigt te gaan. Deze boodschap wordt ondersteund door verhalen over wetenschapslieden die hun heil zoeken aan de andere kant van de Atlantische oceaan; over fabrieken die naar Oost-Europa verdwijnen; over *software* die niet hier, maar in India gemaakt wordt; en over investeringsstromen die zich verleggen naar China.

Globalisering betekent toenemende concurrentie op internationale schaal als gevolg van het verminderen van barrières voor de internationale mobiliteit van goederen, diensten, kapitaal, personen, kennis en informatie. Dit verschijnsel wordt vaak gezien als de trend die arbeid in Nederland en Europa te duur maakt, en de verzorgingsstaat onder druk zet. Voor

beleidsmakers is er daarom werk aan de winkel: hervormingen moeten zorgen voor een beter resultaat in de toekomst. Samengevat, (toenemende) internationale concurrentie leidt tot de noodzaak van economische hervormingen.

In dit artikel zullen we echter beargumenteren dat internationale concurrentie vanuit bijvoorbeeld China zeker niet de hoofdreden is om economische hervormingen door te voeren. De verzorgingsstaat is ook in een 'globaliserende' wereld te handhaven. Desondanks bestaan er goede redenen voor hervormingen: deze redenen zijn eerder nationaal en Europees van aard.

Internationale concurrentie en de noodzaak van hervormingen

Produktiviteit speelt een belangrijke rol bij de concurrentie tussen bedrijven. Een bedrijf dat in staat is zijn produktiviteit te verhogen door een nieuw produkt op de markt te brengen of kosten te verminderen, zal naar verwachting marktaandeel winnen ten koste van concurrenten. Produktiviteitsstijging in *één* bedrijf heeft niet meteen gevolgen voor de lonen in een land. Als daarentegen de produktiviteit in *alle* bedrijven groeit, heeft dat wel gevolgen voor het loon. Hier loopt de analogie tussen een bedrijf en een land spaak. Belangrijk is de relatie tussen het loonniveau en het gemiddelde produktiviteitsniveau. Als deze twee in balans zijn, dan blijft de concurrentiepositie tussen bijvoorbeeld Nederland en China hetzelfde, en er is geen reden aan te nemen dat er verandering zal optreden in de vraag naar Nederlandse of Chinese produkten. Tegelijkertijd kunnen produktiviteits- en loonniveaus tussen landen wel degelijk sterk verschillen: hoge produktiviteit draagt bij aan hoge lonen in Nederland, terwijl de lagere produktiviteit in China gepaard gaat met lagere lonen.

Ook om een andere reden gaat de vergelijking tussen een bedrijf en een land niet op. Het internationale verkeer tussen landen is géén 'zero-sum game', maar kan alle landen voordelen opleveren. De achterliggende redenen voor internationaal verkeer zijn kostenverschillen tussen landen, zoals natuurlijke omstandig-

heden (vruchtbaar land, rivieren, havens), maar ook de relatieve beschikbaarheid van produktiefactoren (arbeid versus kapitaal, menselijk kapitaal). De relatieve kostenverschillen leiden tot internationale handel en investeringen. Doel hierbij is een goed tegen een hoge prijs te verkopen (export) en tegen een zo laag mogelijke prijs te kopen (import). Het komt erop neer dat een land een deel van zijn economische activiteiten uitbestedt en zich toelegt op die activiteiten waar het relatief goed in is. Bij internationale specialisatie is het, in tegenstelling tot concurrentie, dus niet zo dat de één zijn brood de ander zijn dood is. Het verhoogt juist de totale welvaart, waarvan in principe ieder land kan profiteren.

De conclusie is dan ook dat de snelle groei in China of de Verenigde Staten *niet slecht* is voor West-Europese economieën. De lage lonen in China weerspiegelen de lagere produktiviteit aldaar, en niet zozeer oneerlijke handelspraktijken. Bovendien profiteren Europese landen juist van invoer van goedkope Chi-

De snelle groei in China of de Verenigde Staten is niet per se slecht voor onze economieën

nese produkten en van verkoop van goederen, diensten, technologie en ideeën aan China. 'Globalisering' gecombineerd met hoge economische groei in een aantal lage-lonenlanden is dan ook goed voor Nederland. Wel zijn de *effecten* niet altijd gelijkmatig verdeeld. Dat kan toch op twee manieren druk zetten op de verzorgingsstaat. In de eerste plaats kan de positie van laagopgeleiden verder verslechteren. In de tweede plaats kunnen overheden in een onderlinge concurrentiestrijd terechtkomen, met nadelige gevolgen. Hieronder wordt op beide mechanismen ingegaan.

De arbeidsmarktpositie van lager opgeleiden. De structurele werkloosheid in een land is nauw verbonden met de institutionele kenmerken van een land, zoals de duur en hoogte van uitkeringen, het verschil tussen netto en bruto lonen, enz. Toch kan in combinatie met deze instituties ook buitenlandse concurrentie bijdragen aan structureel hogere werkloosheid. Internationale specialisatie kan de positie van lager opgeleiden onder druk zetten. Door buitenlandse handel en investeringen concurreren lager opgeleiden in Europa met lager opgeleiden in andere delen van de wereld. Inderdaad is de loonongelijkheid tussen hoger

en lager opgeleiden in de afgelopen decennia toegenomen. Ook voor Nederland heeft het Sociaal-Cultureel Planbureau daar onlangs op gewezen.¹ In Angelsaksische landen zijn de lonen van lager opgeleiden in reële termen zelfs gedaald, terwijl die van hoger opgeleiden toegenomen zijn. Verder dreigt de werkloosheid onder lager opgeleiden te stijgen. Als het loon van lager opgeleiden niet kan dalen door minimumloon en uitkeringen, zal de werkloosheid onder hen toenemen.

Het ligt voor de hand om bij de ongelijke ontwikkeling een beschuldigende vinger in de richting van 'globalisering' te wijzen. En niet geheel onterecht, want door internationale specialisatie komt de prijs van goederen, waarvoor veel laag opgeleide arbeid noodzakelijk is, onder druk te staan.

Toch is dit een te snelle conclusie. Het leeuwendeel van handel en investeringen speelt zich af tussen vergelijkbare landen. De belangrijkste Nederlandse handelspartners (zowel qua import als export) liggen in Europa. Het aandeel van andere (lage-lonen-) landen is eenvoudigweg te klein om de toegenomen ongelijkheid te kunnen verklaren.² Internationale uitbesteding neemt toe, en strekt zich uit naar meer kennisintensieve bedrijfstakken, maar zij gaat tot op heden gepaard met een relatief beperkt banenverlies.³ Bovendien blijken prijzen te stijgen in juist dié bedrijfstakken waar veel internationale concurrentie bestaat. Een overtuigender verklaring ligt in wat vaak 'skill-biased technological change' genoemd wordt: technologische veranderingen (zoals bijvoorbeeld de ICT-revolutie) hebben vooral een positief effect op produktiviteit en lonen van hoger opgeleide werknemers.

Empirisch onderzoek op dit vlak is niet helemaal eenduidig. Toch bestaat er consensus onder economen dat de rol van internationale specialisatie beperkt is. De meesten zien zelfs geen significant effect van internationalisering. Zelfs auteurs die een grote rol van internationale specialisatie veronderstellen, menen dat internationale specialisatie maar 10% tot 35% van de groei in de inkomensongelijkheid verklaart.⁴

De positie van de publieke sector. Overheden proberen op allerlei manieren investeringen aan te trekken en vast te houden. Eén van die manieren is gunstige belastingtarieven op winst of energie aan te bieden. Dit kan leiden tot concurrentie tussen overheden om steeds lagere tarieven te heffen. Bij vennootschapsbelasting is dit met de uitbreiding van de Europese Unie nog waarschijnlijker, omdat de nieuwe lidstaten aanzienlijk lagere tarieven hebben dan de landen van de EU-15. Sommigen verwachten dat *belastingconcur-*

rentie het voor overheden moeilijker zal maken hun publieke uitgaven te financieren. Anderen zien dit juist als een welkome rem op publieke uitgaven.

De eerste vraag is daarmee: *bestaat belastingconcurrentie?* Op het eerste gezicht lijkt deze afwezig, of op zijn hoogst zeer beperkt. In de West-Europese landen zijn vennootschaps- en energiebelasting (als aandeel in het BBP) niet gedaald. Wanneer overheden belastingtarieven vaststellen, lijkt het erop dat ze maar beperkt worden beïnvloed door de effecten op buitenlandse investeringen, hoewel deze investeringen wel sterk zijn toegenomen.

Toch bestaan er aanwijzingen voor belastingconcurrentie. Energiebelasting voor bedrijven is bijvoorbeeld lager dan voor huishoudens. En hoewel de inkomsten uit vennootschapsbelasting constant zijn gebleven, zijn de tarieven wel gedaald, hetgeen als aanwijzing voor belastingconcurrentie kan worden gezien.⁵ Multinationale ondernemingen proberen kosten en inkomsten binnen de onderneming zo in te richten, dat hun winsten kunnen worden ondergebracht in landen met de laagst mogelijke tarieven (via 'transfer pricing'). Winsten zijn veel mobieler dan de vestigingen van bedrijven zelf, en kunnen daarmee belastingtarieven onder druk zetten. Het effect van buitenlandse investeringen zelf lijkt minder significant.

Toch geldt ook voor belastingconcurrentie dat deze geen enorme bedreiging vormt voor de verzorgingsstaat. Tot op heden zijn inkomsten uit vennootschaps- en energiebelasting immers niet gedaald. Bovendien vormen deze inkomsten maar een beperkt deel van het overheidsbudget, en zijn andersoortige belastingen (bijvoorbeeld inkomstenbelasting) beduidend minder aan concurrentie onderhevig.

Ook zijn er geen directe aanwijzingen voor dat internationale concurrentie zal dwingen tot inperking van de verzorgingsstaat. Toen Spanje en Portugal tot de EU toetraden, lagen sociale uitgaven in die landen behoorlijk onder het Europese gemiddelde. Toch leidde hun toetreding niet tot vermindering van sociale uitgaven in andere lidstaten. Het Europese gemiddelde bleef ruwweg hetzelfde. Wat wél gebeurde is dat Spanje en Portugal juist een behoorlijke groei van sociale uitgaven lieten zien, en naar het Europese gemiddelde convergeerden. Dat is duidelijk geen teken van een *race-to-the-bottom*. Sommigen beweren zelfs dat de *impact* van internationale economische integratie op sociale uitgaven positief is.⁶ Door integratie worden economieën gevoeliger voor externe schokken. Daarbij neemt de vraag naar (publieke) ver-

zekering tegen deze schokken toe. Overheden kunnen hierop reageren door hun sociale uitgaven te verhogen in plaats van te verlagen. Het beschikbare datamateriaal lijkt deze suggestie te ondersteunen. Er bestaat een positief verband tussen de openheid van een economie (import en export) en de publieke uitgaven, beide als percentage van het nationaal produkt. Natuurlijk is dit geen sluitend bewijs. Toch laat het zien dat meer internationale concurrentie niet vanzelf of noodzakelijkerwijs leidt tot inperking van de verzorgingsstaat.

Interne druk voor verandering

Als internationale concurrentie maar beperkt aanleiding geeft tot economische hervormingen, kunnen we dan de zaak maar op zijn beloop laten? Het antwoord is nee. Er bestaan goede andere redenen om niet alles bij het oude te laten. Dat komt deels omdat indirect de noodzaak tot hervormingen wel degelijk te maken heeft met internationalisering. Als internationale specialisatie voordelen kan hebben, moet een

Internationale concurrentie hoeft niet te leiden tot inperking van de verzorgingsstaat

economie wel zo zijn ingericht, dat deze voordelen ook benut worden. Zo moet werkgelegenheid die in een sector 'verloren' gaat, opgevangen worden door banengroei elders. Ook voor meer 'gesloten' sectoren (zoals in delen van de dienstensector) is hervorming daarmee belangrijk. De ontwikkelingen in Nederland in het afgelopen decennium geven aanleiding in dit opzicht vraagtekens te plaatsen bij het Nederlandse aanpassingsvermogen. Dit geeft echter al aan dat de voornaamste opgave nationaal van aard is. Europese landen hebben te kampen met specifieke uitdagingen, die zonder ingrijpen de potentiële groei uiteindelijk aantasten. Dat geldt zowel de produktiviteitsgroei als ook de werkgelegenheid. Op beide uitdagingen zullen we verder ingaan.

De Europese Unie en produktiviteitsgroei. In veel West-Europese landen ligt de arbeidsproductiviteit op een hoog niveau. Ook Nederland scoort hoog. De voornaamste reden dat het inkomen per hoofd van de bevolking in de Verenigde Staten beduidend hoger ligt, komt voort uit een verschil in het *aantal gewerkte uren*. Populair gezegd, de Amerikaan is overwerkt en de Nederlander telt zijn zegeningen in zijn vrije tijd.

Het is niet zozeer het niveau van arbeidsproductiviteit dat zorgen baart, maar de groei ervan. Sinds 1995 laten de Verenigde Staten een versnelling in de groei zien. Die versnelling komt grotendeels voor rekening van de *ICT-gebruikende dienstensectoren*: detail- en groothandel en bank- en verzekeringswezen. De Verenigde Staten lijken goed in staat de nieuwe mogelijkheden van ICT te benutten. In West-Europese landen blijft de toepassing van ICT achter. Zo zijn in Nederland investeringen in ICT heel behoorlijk, maar zijn deze minder dan in Amerika in staat de trendmatige daling in de produktiviteitsgroei te keren.

Het lijkt geen toeval dat juist de produktiviteitsgroei van de dienstensectoren in West-Europa, naar Amerikaanse maatstaven, teleurstellend is. De markten van diensten zijn nog overwegend nationaal; het Europese dienstenverkeer is nog aan veel belemmeringen onderhevig. De voorgestelde Dienstenrichtlijn zou hierin verandering moeten brengen, maar stuit op weerstand. Ook op de markten voor hoger onderwijs en onderzoek kan Europese integratie bijdragen aan meer concurrentie en meer groei.

Verdergaande Europese economische integratie zal niet alleen door grotere concurrentie de produktiviteitsgroei aanjagen. Zij biedt ook mogelijkheden voor verdergaande internationale specialisatie. Zij vergroot ook de mogelijkheden van elkaar te leren. Juist tussen handelspartners vindt ook uitwisseling van kennis en technologieën plaats. Zo bevorderen Duitse investeringen in onderzoek & ontwikkeling niet alleen innovatie in Duitsland zelf, maar ook in Nederland. Kennis ten behoeve van een hogere produktiviteitsgroei komt dus niet alleen voort uit een effectief innovatiebeleid op nationaal niveau, maar hangt ook samen met *mondiale verwechting*.

Kortom, een agenda voor een hogere produktiviteit is in veel opzichten een Europese agenda. Europese integratie en samenwerking kunnen hier een essentiële bijdrage aan produktiviteitsgroei leveren.

De welvaartsstaat en werkgelegenheidsgroei. Bij werkgelegenheid staat Europa – en Nederland daarin – voor een duidelijke uitdaging. Zo is in de grote West-Europese landen de werkloosheid hoog en participatie, in het bijzonder van oudere werknemers, laag. En de druk zal alleen maar toenemen. De bevolking is aan het vergrijzen en ontgroenen. Met een (gedeeltelijk) omslagstelsel, waarbij de jongeren voor de ouderen betalen, zullen de lasten toenemen. Voor sommige landen zullen de extra pensioenlasten meer dan 5% van het nationaal produkt bedragen. Maar vergrijzing is niet de enige trend die de welvaartsstaat onder druk zet. Zo gaan landen in de loop der

tijd stelselmatig meer aan gezondheidszorg uitgeven. Sinds 1960 zijn de uitgaven (als percentage van het nationaal produkt) in landen als Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten meer dan verdubbeld. Verder hebben we hiervoor al aangegeven dat de positie van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt steeds verder lijkt te verslechteren. Als landen proberen de inkomensverschillen tussen hoog- en laagopgeleide werkenden binnen de perken te houden, zullen de uitgaven aan sociale zekerheid oplopen. De Europese overheden worden geconfronteerd met stijgende uitgaven – pensioenen, gezondheidszorg, sociale zekerheid.

Daarbij geldt dat een hogere produktiviteitsgroei, bijvoorbeeld door verdergaande Europese integratie, weliswaar goed is voor economische groei, maar de druk op de welvaartsstaat maar in beperkte mate zal kunnen verlichten. Vaak bestaat het idee dat een hogere produktiviteit – en dus een hoger loon – meer ruimte biedt om publieke uitgaven te betalen. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat een hoger loon ook hogere ambtenarensalarissen en uitkeringen kan betekenen. Tegenover hogere, belastbare looninkomens staan dan hogere publieke uitgaven. Wil produktiviteitsgroei ook op langere termijn bij kunnen dragen aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, dan zullen lastige ingrepen als ontkoppeling noodzakelijk zijn.

Meer werkgelegenheidsgroei kan wel directer de druk op de welvaartsstaat verlichten. Die groei gaat gepaard met minder uitkeringen en relatief lagere ambtenarensalarissen. Ook werkgelegenheidsgroei zal lastige ingrepen vergen, variërend van lagere uitkeringen, minder ontslagbescherming tot minder progressie in de inkomstenbelastingen. Belangrijk is dat het bij deze hervormingen ten behoeve van werkgelegenheid primair gaat om een *ationale agenda* van de lidstaten zelf. Het is zeer de vraag of – los van het wederzijds leren via het mechanisme van de open coördinatie – verdere vormen van Europese samenwerking hier noodzakelijk zijn.

Conclusie: goede cijfers of het juiste rapport?

Nederland en Europa staan voor grote economische uitdagingen. Die uitdagingen vinden plaats tegen de achtergrond van een steeds verdere verwechting van economieën. Natuurlijk stelt de internationalisering uitdagingen aan economisch beleid. Waar internationale specialisatie voordelen biedt, moeten deze wel aangegrepen worden. Dat betekent onder meer dat markten flexibel genoeg moeten zijn, om zich aan te kunnen passen aan veranderingen in de internatio-

nale omstandigheden. Zoals gezegd stemmen recente ervaringen rondom het aanpassingsvermogen van de Nederlandse economie niet positief.

Het hart van de economische hervormingsagenda ligt echter intern. Willen Europese landen de groei van de afgelopen decennia blijven continueren, dan zullen ze werk moeten maken van hervormingen. En juist hier is het debat van de afgelopen tijd moeizaam verlopen, zowel in Europa als in Nederland. De referenda over de Europese grondwet hebben aan het licht gebracht dat behoorlijke onzekerheid over de koers bestaat. Brusselse aangelegenheden worden nog steeds vaak geassocieerd met bureaucratie, terwijl de besluitvorming er met de uitbreiding alleen maar lastiger op is geworden. Optimistisch stemt echter dat de Europese burgers, inclusief de Nederlandse, positiever gestemd zijn over samenwerking gericht op een hogere produktiviteit, zoals bijvoorbeeld op het terrein van wetenschappelijk en technologisch onderzoek. In Nederland lijkt de weerstand tegenover de Dienstenrichtlijn bijvoorbeeld ook geringer dan in Frankrijk. Als de weg naar een hogere produktiviteitsgroei via Brussel loopt, dan zijn Nederlanders daar dus niet zo negatief over gestemd.

Nationaal speelt de vraag naar het draagvlak voor hervormingen eveneens. Nederlandse burgers willen graag vasthouden aan de verworvenheden van de verzorgingsstaat.⁷ Deels heeft het beperkte draagvlak te maken met de pijn waarmee hervormingen op de korte termijn gepaard gaan. Zeker als onzekerheid bestaat over het uiteindelijk doel en gevolg van de hervormingsagenda, is het begrijpelijk dat hiertegen weerstand bestaat. Maar mogelijk gaat het ook om keuzen. De hervormingen zullen ongetwijfeld tot meer werkgelegenheid leiden, maar ze zullen ook meer onzekerheid en grotere ongelijkheid in de hand werken, en de relatieve posities van *insiders* en *outsiders* beïnvloeden. De tijd zal moeten leren of Nederlanders inderdaad een ander 'vergezicht' voorstaan dan het kabinet.

Niet vergeten mag worden dat aan elk van de vergezichten een prijskaartje zit.⁸ Het is niet vanzelfsprekend dat wanneer kosten ook op de langere termijn helder zijn, de keuze zal vallen op een op het eerste gezicht sociaal aantrekkelijk scenario. Zeker niet omdat verworvenheden die mensen koesteren, niet verward moeten worden met vanzelfsprekendheden. Die verworvenheden moeten ook economisch draagvlak blijven behouden. Bovendien worden veel van de keuzen waarvoor mensen zich uitspreken, ook deels juist bepaald door allerlei bestaande instituties. Waar inderdaad veel Nederlandse burgers erg gehecht lijken

aan een gering aantal gewerkte uren, geldt tevens dat de keuze tussen werk en vrije tijd door bijvoorbeeld belastingen of de arrangementen rond kinderopvang beïnvloed worden. Welke koers de burger uiteindelijk zal willen varen, kan moeilijk worden voorspeld. Als hervormingen ertoe bijdragen dat die keuze in alle vrijheid gemaakt wordt, is dat echter een groot goed.

Voor de Amerikaanse econoom Rifkin is de koers duidelijk:⁹ volgens hem moeten Europese landen vooral ook goede cijfers op het juiste rapport willen halen. Als de Europeanen minder belang hechten aan materiële welvaart dan aan andere aspecten van de kwaliteit van het dagelijks leven, dan kan dat beslist een schitterend rapportcijfer opleveren. Daar staat echter tegenover dat zij er dan wel goed van doordrongen moeten zijn dat die kwaliteit niet gratis is: handhaving van de *status quo* zal ongetwijfeld een negatief effect hebben op de inkomensontwikkeling, dat in de toekomst eerder groter dan kleiner wordt. Waar het bij hervormen uiteindelijk om gaat: doe het om de juiste redenen.

Noten

- 1 SCP, *De sociale staat van Nederland*, Den Haag, 2005.
- 2 P. Krugman, 'Growing world trade: causes and consequences', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1995, blz. 327-362.
- 3 Berenschot, *Aard, omvang en effecten van verplaatsen van bedrijfsactiviteiten naar het buitenland*, Utrecht, 2004.
- 4 R. Feenstra & G. Hanson, 'The Impact of Outsourcing and High-Technology Capital on Wages: Estimates for the United States, 1979-1990', in: D. Greenaway & D. Nelson (red.), *Globalization and labour markets*, vol. 2, Cheltenham/Northampton, Mass.: Elgar, 2001.
- 5 R. Griffith & A. Klemm, 'What has been the tax competition experience of the past 20 years?', *IFS Working Paper W04/05*, 2004.
- 6 D. Rodrik, 'Why do more open economies have bigger governments?' in: *Journal of Political Economy*, jrg. 106, nr 5, 1998, blz. 997-1032.
- 7 SCP, *In het zicht van de toekomst; sociaal en cultureel rapport 2004*, Den Haag, 2004.
- 8 R. de Mooij & P. Tang, *Four futures of Europe*, Den Haag: Koninklijke De Swart, 2003; F. Huizinga & B. Smid, *Vier vergezichten op Nederland: Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's*, Den Haag, 2004.
- 9 J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American Dream*, New York: Tarcher, 2004.

Dr Paul Tang en dr Stephan Raes zijn beiden werkzaam bij het Ministerie van Economische Zaken, Afdeling Economische Politiek (AEP).

Europa gaat aan oppotten en lanterfantten ten onder

De oorzaak van oplopende werkloosheid in Europa is vooral conjunctureel. Door de aanhoudende terreuraanslagen en dalende aandelenkoersen geven huishoudens minder uit en sparen ze liever voor slechte tijden, terwijl bedrijven investeringen uitstellen. Door te bezuinigen om de oplopende staatschuld te beteugelen, wordt de Europese economie nog meer afgeknepen. Het gevolg is een vicieuze cirkel van teruglopende bestedingen, verdergaande bezuinigingen en oplopende werkloosheid.

Het ongekend lage wereldwijde rendement op obligaties wordt vooral verklaard door de mondiale monetaire expansie. Dit verklaart mede de wereldomvattende expansie van investeringen en nationaal inkomen. Prijzen van goederen stijgen nog steeds amper, want er is sprake van grootschalige *onderbenutte productiecapaciteit*. Het geldt dat centrale banken in de economie pompen, gaat dus vooral in obligaties zitten. Dit drijft obligatiekoersen omhoog en de rente omlaag. Een deel van het extra geld gaat in aandelen en huizen zitten, zodat *aandelenkoersen* en *huizenprijzen* ook *stijgen*. Door de enorme beschikbaarheid van goedkope Chinese en Indiase arbeidskrachten is mondiaal gezien de arbeidsvraag lager dan het arbeidsaanbod. Monetaire expansie drijft de inflatie dan niet op, maar stuwt de rente omlaag volgens het gedachtegoed van John Maynard Keynes.

De Verenigde Staten hebben gigantische tekorten op de betalingsbalans. Amerikanen sparen nagenoeg niet en lenen om hun levenspeil hoog te houden; de Amerikaanse overheid maakt kolossale schulden voor de oorlog in Irak. China en andere Aziatische landen financieren nog steeds deze tekorten, maar de vraag is voor hoe lang nog. De economie van Europa lag jaren op haar gat en regeringen hebben moeite de tekorten in de hand te houden. Nu de wereldeconomie opleeft, kruipt de Europese economie gelukkig langzaam uit een dal.

Martin Wolf van de *Financial Times* wijst op een mondiaal overschot aan gewenste besparingen afgezet tegen inzakkende investeringen, lage inflatie en steeds toenemende integratie van de wereldeconomie. Continentaal Europa en Japan geven niet veel uit en potten op. Er zijn onvoldoende investeringen

met een aantrekkelijk rendement. Investeerders gaan steeds risicovoller beleggen. De Europese en de Japanse Centrale Bank hebben amper ruimte de rente verder te verlagen om besparingen af te remmen en bedrijven aan te sporen meer te investeren. De reële rente is immers al minder dan 2%. Overheidstekorten absorberen zo'n 80% van de Europese en 60% van de Japanse gewenste besparingen. Zonder zulke hoge tekorten raakt de economie in deze landen verder in het slop.

Overschotten op de betalingsbalans absorberen de rest van de gewenste besparingen. De reden is dat centrale banken interveniëren, zodat de euro en de yen niet verder in waarde stijgen ten opzichte van de dollar. Dergelijk beleid komt neer op export van werkloosheid naar de Verenigde Staten. De mondiale spaarquote is thans ongekend hoog: een kwart. Het merendeel komt – in toenemende mate – voor rekening van China. De tekorten op de Amerikaanse betalingsbalans absorberen driekwart van de overschotten van de rest van de wereld. De besparingen in de rest van de wereld zijn daarentegen veel hoger dan de binnenlandse investeringen. De laatste acht jaar is het *tekort* op de betalingsbalans van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk fors gestegen. Daar tegenover staat dat het *surplus* van Japan en continentaal Europa fors is toegenomen. Bovendien zijn in de nasleep van de financiële crises in Azië en de olieprijsstijgingen de tekorten van de rest van de wereld omgeslagen naar gigantische overschotten. Nu stroomt kapitaal van Japan, China en continentaal Europa naar het rijkste land ter wereld, de Verenigde Staten.

De Verenigde Staten voerden een expansief beleid omdat ze weigerden de economie verder in het slop te jagen. Europa zag af van dit beproefde keynesiaanse recept en bleef daarom opgescheept met hoge werkloosheid. Er komt een moment dat China niet langer bereid is Amerikaanse tekorten te financieren. De dollar raakt dan in vrije val. Daarmee worden de Amerikaanse schulden in één klap minder waard en branden Aziatische en Europese centrale banken hun vingers. De Amerikaanse concurrentiepositie zal dan verbeteren en die van Europa verslechteren. Werkloosheid in Europa zal zo verder oppopen. Zo

betaalt Europa de rekening voor excessieve besparingen. Het koninklijke alternatief is meer bestedingen en hogere overheidstekorten te aanvaarden. Het budgettaire dogma van 'Maastricht' sluit dit echter uit.

Groeiagenda voor Europa bittere noodzaak

Veel banen in de industrie en in de dienstensector verhuizen naar China en India. Het gaat allang niet meer om lopende-bandwerk, maar om hoogwaardige banen in *call centres*, boekhouding, computerfabricage en programmering. De Amerikaanse economie is ondanks de recessie nog altijd een banenwonder en absorbeert golf na golf van immigranten. In Europa werken daarentegen steeds minder mensen en degenen die werken draaien weinig uren en gaan vroeg met pensioen. De welvaartsstaten zijn verstikkende verzorgers in plaats van trampolines voor groei.

Europa kampt dan ook met een gestage vertraging van de groei, decennium na decennium. Nationaal inkomen per hoofd van de bevolking stagneert al sinds de jaren tachtig op c. 70% van het niveau in de Verenigde Staten. Een groot probleem is dat in Europa te weinig wordt gewerkt, want het nationaal inkomen per gewerkt uur ligt op c. 90% van het niveau in de Verenigde Staten. Europa vergrijst. Het aandeel van 65-plussers verdubbelt de komende decennia van 20% naar 40%. Hoewel China en India potentieel gigantische afzetmarkten zijn, ondervindt Europa steeds meer concurrentie van deze nieuwe economische supermogendheden. Ook de snelle technologische ontwikkelingen eisen dynamiek in plaats van de lethargie die de Europese economie nu te veel kenmerkt.

Burgers van het oude Europa voelen zich ongemakkelijk met de toevloed van immigranten uit Midden- en Oost-Europa, de voormalige Sovjetunie en Afrika. De toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU biedt bedrijven en burgers ongekende kansen. De uitbreiding vergt echter ook moeilijke beslissingen in gevoelige dossiers als het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Verdere verschuiving van prijsgaranties naar inkomenssteun voor armlastige, gedupeerde boeren en hervorming naar ecologische landbouw ontlast de helft van het EU-budget. De consument is veel goedkoper uit, terwijl ontwikkelingslanden betere kansen krijgen hun producten te slijten op de wereldmarkt.

Europa moet een antwoord vinden op de uitdagingen die worden gesteld door 'globalisering', immigratiestromen, technologische ontwikkelingen,

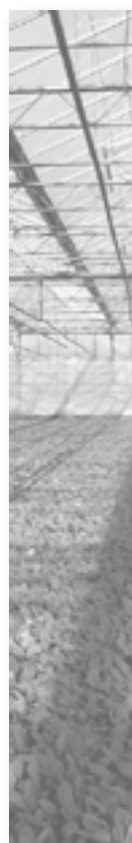
vergrijzing en de onhoudbaarheid van verstikkende verzorgingsstaten en Europese landbouwsubsidies. Tot nu toe gaan bedrijven in Europa de uitholling van hun concurrentievoordeel vooral te lijf door *outsourcing*, vervanging van arbeid door kapitaal en verschuiving naar hoogwaardiger marktsegmenten. Dat alles schaadt de werkgelegenheid in Europa.

Hoge economische groei maakt het gemakkelijker van de uitbreiding een succes te maken, een ambitieus milieubeleid te voeren en het Europese model van de verzorgingsstaat in afgeslankte en aangepaste vorm in stand te houden. Daarnaast draagt hoge groei bij aan sociale cohesie in de Unie en biedt zij perspectieven voor minder ontwikkelde landen buiten Europa. Topprioriteit voor de EU is dus de economische groei.

Hoofdprobleem is dat een klein aantal grote bedrijven met vaak verouderde technieken de traditionele sectoren domineert. Die bedrijven teren op schaafeffecten inherent aan massaproductie, stabiele markten en werknemers met contracten 'voor het leven'. Ze zijn slecht in staat op de uitdagingen in te spelen. Nodig zijn veel meer kansen voor nieuwe toetredende bedrijven, meer concurrentie dus, meer innovatie, veel grotere mobiliteit van werknemers binnen en tussen bedrijven, permanente training van personeel, en meer marktfinanciering. Hoge economische groei vergt veel grotere investeringen in onderwijs en onderzoek & ontwikkeling.

Het rapport-Sapir geeft een aantal goede suggesties voor stimulering van de groei. Om de interne markt te verbeteren, is een betere afstemming van regulerings- en concurrentiebeleid gewenst, met het oog op het voor nieuwe bedrijven gemakkelijker maken tot markten toe te treden. Een pro-actief beleid ter bevordering van de arbeidsmobiliteit binnen de EU en de afgifte van tijdelijke werkvergunningen voor werknemers van buiten de Unie zijn een goede zaak. Het is ook nodig infrastructuur te stimuleren, die metterdaad een bijdrage levert aan de Europese brede economie.

De EU kan het herstructureringsbeleid van lidstaten ondersteunen door mensen die hun baan hebben verloren in de oude economische sectoren, te helpen met bijscholing, relocatiesubsidies en/of hulp met het opzetten van een nieuw bedrijf. Voortaan zouden de cohesiefondsen aan arme lidstaten in plaats van arme regio's kunnen worden toegewezen. Die lidstaten kunnen dan zelf het beste beslissen hoe de steun wordt ingezet. Een deel van deze middelen kan



worden ingezet om de omslag naar een ecologische landbouw te verwezenlijken.

Europese markt vergt slimmere sociale bescherming

In Europa zijn fysieke, fiscale en kwalitatieve barrières voor internationale handel verwijderd en is de grenscontrole voor goederen afgeschaft. Dus zijn er geen invoerrechten, oneigenlijke kwaliteitseisen of andere handelsbelemmerende maatregelen meer binnen Europa. Na de invoering van de euro moet er volgend jaar een volledig geïntegreerde financiële markt zijn. Ook het Europese mededingingsbeleid draagt bij aan een gelijk speelveld voor Europese bedrijven. De Europese Commissie kan, in samenspel met de nationale anti-kartel-waakhonden, op vier terreinen ingrijpen: 1 bestrijding van prijsafspraken en misbruik van dominante marktposities; 2 het initiatief nemen in de liberalisering van markten en voorkómen dat lidstaten staatsbedrijven geen oneigenlijk voordeel geven; 3 toestemming verlenen of weigeren van fusies met een omzet van meer dan een kwart miljard euro; 4 het aanpakken van staatssteun, met uitzondering van steun voor landbouw, kolen en visserij.

EU-lidstaten moeten hun arbeidsmarktbeleid

hervormen

Deze hervormingen nopen tot hervorming van arbeidsmarkten. Deregulering en een effectief mededingingsbeleid stimuleren concurrentie tussen bedrijven en drukken winstmarges. Werknemers kunnen dus minder monopoliewinsten van hun bedrijf opeisen, maar daar staat tegenover dat prijzen overal lager zijn en de koopkracht van werknemers stijgt. *Wat een werknemer verliest als werknemer, is minder dan wat hij wint als consument.* De resulterende stijging van de koopkracht van werknemers moedigt arbeidsaanbod aan en stimuleert de werkgelegenheid. Toch verzetten vakbonden zich tegen strenger mededingingsbeleid. De voordelen voor de werknemer zijn diffuus en manifesteren zich pas op langere termijn. Bovendien vindt deregulering in sommige sectoren sneller plaats dan in andere. Hoewel de koopkracht van de gemiddelde werknemer stijgt, gaan bepaalde groepen werknemers erop achteruit. Het aanjagen van meer concurrentie gaat daarom samen met sociale onrust.

Het stimuleren van concurrentie tussen bedrijven uit verschillende lidstaten maakt de vraag naar arbeid gevoeliger voor loonstijgingen. De consument kan immers gemakkelijker een alternatief product uit een andere lidstaat kopen. Dit beknot de macht van nationale vakbonden. Het draagt bij aan hun verminderde populariteit in bijvoorbeeld Frankrijk of Duitsland. De daling van het vakbondslidmaatschap komt ook door de teloorgang van industrie en opkomst van deeltijdarbeid. Bonden in Frankrijk en Duitsland moeten zich meer gedragen zoals die in Scandinavië of Nederland. Dus minder nadruk op conflict en meer op consensus en samenwerking tussen arbeid en kapitaal leggen. Werknemers hebben er immers geen belang bij als kapitaal wegvlucht naar het buitenland. Slimme vakbonden beseffen dat winsten nodig zijn voor investeringen en dus de banen van de toekomst opleveren.

Lidstaten moeten hun arbeidsmarktbeleid hervormen: sterkere sancties als werklozen banen weigeren, stimulering van tijdelijke dienstverbanden, langere werkweek, afschaffing van de vut, verschuiving van hogere uitkeringen naar invoering van fiscale kortingen voor laagbetaalde werknemers. De verhevigde concurrentie in Europa levert uiteindelijk een doelmatiger sociale bescherming op, met lagere werkloosheid.

Uitholling Europese welvaartsstaat naar Amerikaans model

Europese regeringen pakken de welvaartsstaat en de verstikkende regulering van de arbeidsmarkt aan. Uitkeringen worden minder snel uitgekeerd en soms zelfs verlaagd. Belastinghervormingen bevoorstellen vooral de rijken in de samenleving, terwijl de armsten bloeden. Europa beweegt langzaam in de richting van de Amerikaanse welvaartsstaat. Waar dat niet gebeurt – zoals in Frankrijk – wordt met afschuw over het Amerikaans model gesproken.

Europa en de Verenigde Staten zijn beide democratisch en hebben gemeenschappelijke culturele en religieuze wortels. Hoe komt het dan dat de Verenigde Staten historisch gezien veel minder herverdeling van rijken naar armen kennen dan Europa? En waarom lijkt het tij nu te keren in Europa?

De Harvard-economen Alberto Alesina en Ed Glaeser stellen in hun boek *Fighting Poverty in the US and Europe* dat sprake is van een paradox. Zo is de ongelijkheid in bruto-inkomens kleiner in Europa dan in Amerika. De meerderheid van het electoraat

is in de Verenigde Staten dus armer, maar toch is er geen politieke meerderheid voor meer herverdeling. Opwaartse sociale mobiliteit is groter in Scandinavië dan in de Verenigde Staten. En toch is er veel meer herverdeling in Scandinavië dan in de Verenigde Staten.

De Amerikaanse droom waarbij de krantenjongen het schopt tot miljonair, is allang geen realiteit meer. Vooral het armste kwart van de bevolking heeft in Amerika amper kans hogerop te komen en blijft steken in armoede. Waarom stemmen Amerikanen dan niet voor meer herverdeling dan de Europeanen?

Europese landen staan veel meer bloot aan schokken in de internationale handel. Wellicht zouden ze daarom meer sociale zekerheid eisen. Dat argument gaat niet op, omdat de Verenigde Staten veel minder variaties in inkomen en werkloosheid kennen dan Europa. En met verwezenlijking van de interne markt is de welvaartsstaat niet afgeslankt naar Amerikaanse proporties.

De Verenigde Staten kennen, in tegenstelling tot het gros van Europa, een districtenstelsel, geen evenredige vertegenwoordiging. Dat geeft linkse partijen een minder goede kans zich te vestigen en te strijden voor herverdeling. Zoals de ramp in New Orleans aantoonde, moet in de Verenigde Staten elke staat vooral zijn eigen boontjes doppen. In een gesegmenteerde en mobiele samenleving als de Amerikaanse wonen rijken en armen apart en is het moeilijk een riant welvaartsstaat op te bouwen.

Bovendien benadrukt de Amerikaanse grondwet bescherming van eigendom. En kennen de Verenigde Staten niet de opkomst van linkse partijen zoals in Europa na de grote stakingen van vóór de Eerste Wereldoorlog en tijdens de wederopbouw. De Verenigde Staten kennen in bepaalde sectoren wel heel sterke vakbonden, maar niet de algemene vakbonden die zo sterk hun stempel drukken op de economie van veel Europese landen.

Amerikanen doen wel veel meer aan liefdadigheid dan Europeanen. Amerikanen besluiten blijkbaar liever zelf wie te helpen. Onderzoek wijst echter uit dat mensen eerder bereid zijn te geven aan mensen van eigen ras, religie en etniciteit. Ook denken Amerikanen eerder dat succes het gevolg is van hard werken en dat werkloosheid te wijten is aan luiheid in plaats van pech. Amerikanen willen daarom minder sociale zekerheid en lage belastingen om de prestatiedrang niet te hinderen. Zij stellen dat zolang de armen zich maar hard genoeg inspanssen,

ze uit hun val van armoede komen. Europeanen zijn minder hardvochtig jegens de armen en eerder bereid een sociaal vangnet te creëren.

Immigratie eist nieuwe vormen van solidariteit

De komende jaren staat de Europese sociale zekerheid onder druk vanwege toenemende etnische diversiteit, mobiliteit en prestatiedrang. Solidariteit met de vergrijzende, witte arbeider in achterstandswijken gaat ten koste van solidariteit met nieuwe immigranten. Vooral sociaal-democraten staan voor de moeilijke opdracht een balans te vinden tussen economische dynamiek en nieuwe vormen van solidariteit.

De oude wijken van de grote steden verkleuren immers in rap tempo en ervaren een groeiende concentratie van werklozen, arbeidsongeschikten en laagbetaalden. Het politieke klimaat in Europa is de laatste jaren een stuk minder tolerant geworden. Nieuwe Nederlanders en Europeanen zijn minder welkom en ze moeten politiek, cultureel, sociaal en economisch integreren, voordat sprake kan zijn van naturalisatie. Waarom niet het recht op verblijf in ons land loskoppelen van toegang tot de verzorgingsstaat? Nieuwe

Immigranten kunnen de spil van economische groei zijn, mits ze de kans krijgen te werken

Nederlanders krijgen dan niet onmiddellijk toegang tot alles wat onze verzorgingsstaat te bieden heeft. Bijvoorbeeld wel recht op onderwijs en gezondheidszorg, maar niet direct toegang tot uitkeringen en pensioenen. Dat verdient men pas als men echt is ingeburgerd.

Immigranten kunnen de spil van economische groei zijn, mits ze de kans krijgen te werken en een bijdrage te leveren aan onze samenleving. Nu kunnen ze dat niet, omdat ze in asielzoekerscentra opgesloten zitten of illegaal zijn. Nieuwe Nederlanders zitten in een 'catch 22'-situatie, tenzij ze ook echt de kans krijgen te werken. Zij zouden een speciale tijdelijke verblijfsvergunning moeten krijgen voor een periode van – zeg – vijf jaar, en zich dan onder het minimumloon mogen aanbieden. Dat doen ze nu toch al. Na vijf jaar zou men normaal in de arbeidsmarkt mee moeten kunnen draaien en een normaal Nederlands loon kunnen verdienen; anders

dient men naar eigen land terug te gaan. Veel nieuwe Nederlanders en Europeanen zullen zich inzetten als tuinman, metselaar, schilder, kinderoppasser, afwasser, kok, tomatenplukker, ober, verpleegkundige en noem maar op. Verzet zal vooral komen van de gevestigde machtsbolwerken van georganiseerde arbeid, terwijl werkgevers, hogere inkomens en gepensioneerden deze nieuwe arbeidskrachten met open armen ontvangen.

Californië dankt zijn groei vooral aan de toestroom van werklustige en creatieve Mexicanen en Aziaten. Hopelijk krijgt de Nederlandse economie een soortgelijke impuls. Vrijhandelszones in de oude wijken van de grote steden en tijdelijke belastingvrijstellingen helpen om migranten te stimuleren de oude wijken van de grote steden nieuw leven in te blazen. Dit beleid moet worden gekoppeld aan een plan om meer hoger opgeleiden naar de grote steden te lokken.

Mensen zijn vooral bereid anderen te helpen als ze genetisch of cultureel verwant zijn en als ze buiten hun schuld aan lagerwal zijn geraakt. Meer vreemdelingen hollen de bereidheid tot solidariteit uit. Zweden heeft dubbel zoveel migranten als Denemarken. Dit betekent dat de Zweedse verzorgingsstaat minder houdbaar zal zijn dan de Deense. De sleutelvraag is met wie we solidair zijn. Alleen met gevestigde bolwerken van witte arbeiders of ook met nieuwe Nederlanders die een bijdrage leveren aan het lot van de oude wijken van de grote steden? In een

vergrijzend continent zijn betere kansen voor nieuwe Nederlanders belangrijker dan bescherming van oude belangen.

Slot

Europa loopt, vergeleken met de Verenigde Staten en de opkomende economische grote mogendheden China en India, achter in economische groei. Europa gaat ten onder aan oppotten en lanterfantten. Het Europese continent maakt zich daarom op voor een harder sociaal contract, met een grotere nadruk op rechten en plichten. De hoop is dat door minder aan armoedebeleid te doen en werken en het nemen van risico's te belonen, de sociale en economische mobiliteit in Europa groter wordt. Maatschappelijk draagvlak hiervoor groeit als Europese regeringen alleen mensen helpen die buiten eigen schuld tussen wal en schip vallen. Europeanen kunnen een voorbeeld nemen aan economische migranten. Ze werken keihard en stimuleren hun kinderen zoveel mogelijk te leren om zo hogerop te komen. Juist deze migranten hebben recht op een dergelijk streng, doch rechtvaardig sociaal contract en zij snappen dat heel goed.

Prof. dr Rick van der Ploeg is hoogleraar economie aan het European University Institute in Florence en hoogleraar politieke economie aan de Universiteit van Amsterdam.

Discussion Papers in Diplomacy

one hundredth issue

www.clingendael.nl/publications/diplomacy/

The Discussion Papers in Diplomacy provide authors in the field of diplomatic studies with an opportunity to publish their work rapidly. Clingendael distributes the papers widely to practitioners, academics and those with an interest in diplomatic studies for the purposes of diplomatic training and public debate.

Published originally under the auspices of the Centre for the Study of Diplomacy at the University of Leicester in the UK, the series moved to the Clingendael Institute in 2002. It is thus truly an international series and welcomes submissions from across the globe. So far, authors from 25 different countries have contributed to the Discussion Papers in Diplomacy. All current issues can be downloaded from the internet free of charge.

Managing Editor is Prof Jan Melissen, Director of the Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP). The Editor, to whom proposals and manuscripts should be submitted is Dr Dominic Kelly,

Lecturer in International Political Economy at the University of Warwick.

Email: papersindiplomacy@clingendael.nl

Recent publications:

- **Richard Grant** *The Democratization of Diplomacy: Negotiating with the Internet* (New Zealand) [No. 100 September 2005]
- **Beata Ociepka and Marta Ryniejska** *Public Diplomacy and EU Enlargement: the Case of Poland* (Poland) [No. 99 July 2005]
- **Brian Hocking and David Spence** *Towards a European Diplomatic System?* (UK) [No. 98 May 2005]

Globaliserende mondialisering

Taalgebruik

'Mondialisering' heet tegenwoordig 'globalisering'; beide worden gedefinieerd als een toenemende vervaechting van nationale economieën en samenlevingen. Deze overstap van een gallicisme op een anglicisme is veelzeggend. Het moderne *discours* over het reilen en zeilen van de wereldeconomie wordt gedomineerd door het Angelsaksische gedachtengoed. Boegbeelden van de *anti*-globalisatiebeweging zijn de Noord-Amerikaanse economen Noreena Hertz en Naomi Klein, die beiden in 2001 een populariserend pamflet tegen de huidige vorm van globalisering hebben gepubliceerd.¹ Daarin wordt vooral stelling genomen tegen de zg. 'Washington-doctrine', die symbool staat voor de wereldomvattende filosofie van economisch liberalisme. In een notendop bestaat deze kritiek uit twee hoofdargumenten.

In de eerste plaats werkt de verspreiding van het economisch liberalisme over de wereld averechts, omdat daarmee de kloof tussen arm en rijk wordt vergroot. In de tweede plaats vervult het mondiale grootbedrijf hierbij een sleutelrol door *rücksichtslos* op zoek te gaan naar winstmogelijkheden in alle hoeken en gaten van de wereld. In zekere zin impliceren deze argumenten de ouderwetse theorie van uitbuiting in een modern jasje: het grootkapitaal neemt de wereld over ten koste van het machteloze volk. Zelfs de overgrote meerderheid van de natie-staten is niet langer opgewassen tegen de macht van de moderne multinationale onderneming.

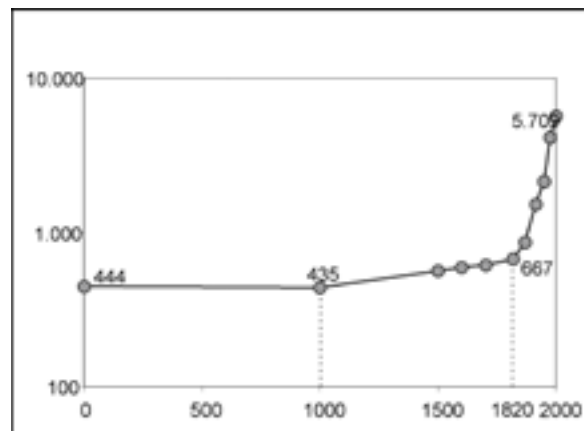
Natuurlijk kan veel in de wereld worden gevonden dat niet deugt. Uitbuiting is inderdaad schering en inslag. Multinationale ondernemingen gedragen zich niet altijd even netjes. De geweldige kloof tussen arm en rijk wordt steeds dieper, binnen en tussen landen – ook in de Westerse wereld. Ecologische afbraak is aan de orde van de dag. Enzovoorts. Het is evident dat in de afgelopen decennia het nodige is veranderd: de val van de Berlijnse muur, de opkomst van Oost-Azië en de verspreiding van de internet-technologie springen daarbij direct in het oog. De vraag is echter of de rampspoed aan een nieuw proces van globalisering kan worden toegewezen: is globalisering de oorzaak van veel mondiale ellende? In het navolgend essay zal het definitieve antwoord op deze vraag niet worden gegeven. In plaats daarvan worden bouwstenen aangereikt die het mogelijk

maken de moderne processen van globalisering beter te begrijpen en het debat in een bredere context te plaatsen. *En passant* worden enkele misverstanden uit de weg geruimd.²

Ontwikkelingen

Mondialisering is niet van vandaag of gisteren. Maar hoewel wereldrijken ook duizenden jaren geleden halve continenten domineerden, is de wereldschaal waarop economische ontwikkelingen plaatsvinden van verhoudingsgewijs recente datum. In het bijzonder na 1820 is een versnelling ingezet, zoals blijkt uit figuur 1.

Figuur 1: Ontwikkeling van bruto-wereldproduct per capita



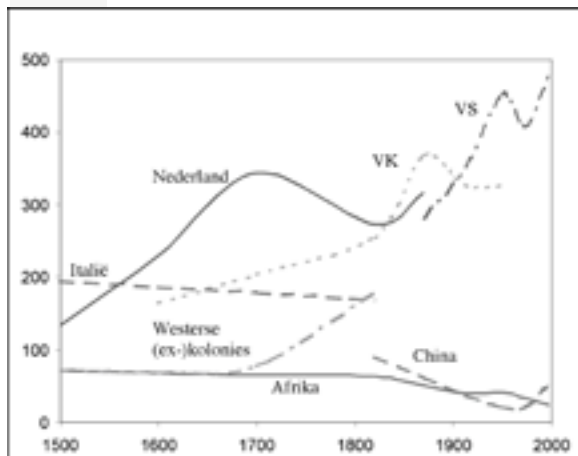
Noot: in \$ van 1990; logaritmische schaal.

Bron: A. Maddison, *The world economy: a millennial perspective*, Parijs/Washington DC: OESO, 2001: tabel B-21.

Deze versnelling is gepaard gegaan met toenemende verschillen tussen koplopers en achterblijvers. In figuur 2 worden deze verschillen voor de periode na 1500 weergegeven.³

De verschillen zijn niet van vandaag of gisteren. In 1700 was het gat tussen de toenmalige koploper – Nederland – en de eeuwige achterblijver – Afrika – bijvoorbeeld ook al bijzonder groot. Vanuit het perspectief van de recentere historie sluiten de huidige ontwikkelingen naadloos aan bij een lange-termijnbeweging. In figuur 3 wordt deze in beeld gebracht.

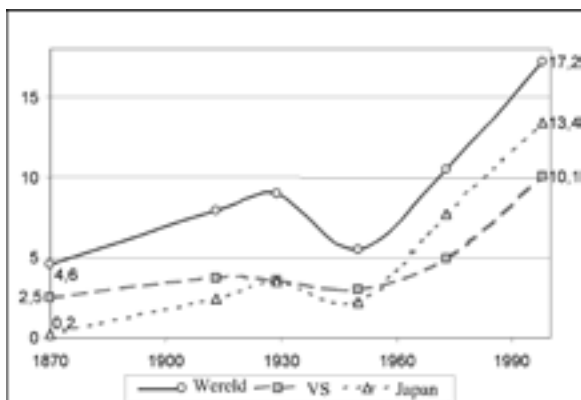
Figuur 2: Koplopers en achterblijvers in historisch perspectief



Noot: in bruto binnenlands product per capita; index relatief tot wereldgemiddelde.

Bron: Maddison (zie figuur 1): tabel B-21.

Figuur 3: Twee golven



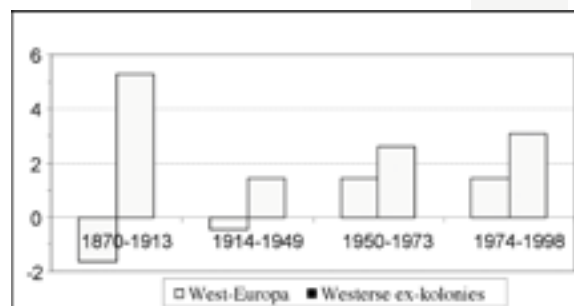
Noot: exporten als percentage van het bruto binnenlands product in 1990-prijzen.

Bron: Maddison (zie figuur 1): tabel F-5.

Sinds de Tweede Wereldoorlog zit de wereldeconomie vrijwel onafgebroken in de lift. De huidige golf is de tweede in korte tijd. Rond het vorige *fin de siècle* was immers sprake van een eerdere golf, die ruw werd afgebroken door de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog. Kortom: de neiging het recente proces van globalisering uniek te noemen, verdient enige relativering.⁴

In deze context is de hedendaagse onrust over immigratie veelzeggend. Alom bestaat het idee dat de huidige immigratiestromen van ongekeerde omvang zijn, maar dat zijn zij niet. In figuur 4 zijn enkele illustratieve kengetallen op een rijtje gezet.

Figuur 4: Migratiestromen in historisch perspectief



Noot: netto-migratie is gedeeld door de gemiddelde bevolkingsomvang en de duur van de periode, genormaliseerd per duizend inwoners.

Bron: Maddison (zie figuur 1): tabel 2-4.

Het dient opgemerkt dat de immigratiestroom in de afgelopen jaren, mede vanwege het veel strengere beleid terzake, sterk is afgenomen (althans: in Europa en Nederland). De huidige omvang van migratiestromen verdwijnt in het niet bij die van de periode 1870-1913, en hij is nauwelijks veranderd sinds de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. In totaal heeft West-Europa bijna twintig miljoen immigranten opgenomen in het tijdvak 1950-1998. *Much ado about nothing?*

Typologie

Deze relativeringen laten onverlet dat 'globalisering' uitdagingen meebrengt. Dat was het geval in de jaren twintig van de vorige eeuw, en dat is niet anders in het begin van de 21^{ste} eeuw. Elk tijdvak wordt echter gekenmerkt door specifieke uitdagingen, die mede het gevolg zijn van de vigerende omstandigheden en de aard van de globalisering. In deze context is het nuttig vijf typen globalisering te onderscheiden.

Culturele globalisering wordt vaak aangeduid met 'McDonaldisering', waarmee in feite de veramerikanisering van de wereldcultuur wordt bedoeld. Het argument is dat de wereld een *global village* is geworden, waarin iedereen dezelfde hamburgers eet,

dezelfde frisdranken drinkt, in dezelfde auto's rijdt, naar dezelfde films kijkt, dezelfde *websites* bezoekt, enz. Ook hier is echter relativering op haar plaats. Natuurlijk: ten gevolge van moderne communicatietechnologieën en verlaagde transportkosten heeft een groot deel van de wereldbevolking toegang tot dezelfde informatie en dezelfde producten. Deze toegankelijkheid gaat echter twee kanten op: in Nederland kan ook Japans worden gegeten en kunnen ook Japanse *games* worden gespeeld. Daarnaast leidt culturele globalisering tot krachtige tegenreacties in de vorm van 'localisering'.⁵ Juist in tijden van culturele globalisering gaan samenlevingen hun lokale identiteit benadrukken.

Economische globalisering gaat gepaard met toenemende handel, kapitaalstromen en – in veel mindere mate – migratie. Maak-industrieën verdwijnen naar lage-lonenlanden, vooral in Oost-Azië. *Outsourcing* is aan de orde van de dag, waarbij internationale ondernemingen arbeidsintensieve activiteiten naar het veel goedkopere bedrijf elders verkassen. In de Verenigde Staten is nog slechts 10% van de beroepsbevolking werkzaam in maak-industrieën. Europa loopt hierop achter, zodat daar het de-industrialisatieproces vooralsnog niet is voltooid. Overigens zijn dergelijke sectorale verschuivingen van alle tijden. De landbouw is de maak-industrie voorgedaan. Kapitaalmarkten in de hele wereld zijn permanent *online*, zodat het flitskapitaal met enige regelmaat voor financiële crises zorgt. Ook hier geldt: niets nieuws onder de zon. De dramatische beursval van 1929 is nog altijd een klassieker. Ten slotte: de huidige migratiestromen zijn, vanuit historisch perspectief, niet uitzonderlijk.

Geografische globalisering. Ten gevolge van de drastische reductie van transportkosten en de introductie van Internet heeft fysieke afstand aan belang ingeboet. Steeds meer goederen worden over de hele wereld gesleept, omdat de lagere produktiekosten elders de transportkosten meer dan goed maken. Voor informatieproducten doen vezel en satelliet het werk. Toch is ook hier nuancering op haar plaats, op grond van ten minste drie argumenten. Allereerst zijn nogal wat diensten en goederen niet verhandelbaar. De huisarts moet in de buurt wonen; de hovenier komt niet uit Vietnam invliegen. Daarnaast worden veel vormen van transport stilzwijgend gesubsidieerd, omdat externe milieu-effecten niet in de kosten zijn verwerkt. Ten slotte blijkt in veel bedrijfstakken concentratie op te treden rond steden

(mobiele telefonie in Helsinki) of in streken (*Silicon Valley*), omdat van nabijheid positieve effecten uitgaan in de sfeer van gedeelde opleidingen, een toegespitste arbeidsmarkt of kennisuitwisseling.

Institutionele globalisering. Door internationale organen als IMF, OESO en WTO worden instituties verspreid met het oogmerk vrijhandel te bevorderen, via pleidooien voor privatisering van staatsactiviteiten tot afschaffing van handelsbelemmerende regelgeving. Op het niveau van het bedrijfsleven doen internationale adviesbureaus, zoals de *Boston Consulting Group* en *McKinsey* hetzelfde: verspreiding van universele bedrijfspraktijken.⁶ De verspreiding van Angelsaksische instituties ligt gevoelig. In landen als Duitsland en Frankrijk verschijnen pamfletten waarin een hartstochtelijk pleidooi wordt gehouden voor een eigen weg, die expliciet van de Angelsaksische norm afwijkt.⁷ Deze eigen weg moet zich verre houden van de Angelsaksische instituties van het economisch neo-liberalisme, zoals omvangrijke kapitaalmarkten, aandeelhouderskapitalisme, 'maximale' privatisering, arbeidsmarktflexibilisering en een afgeslankte welvaartsstaat.

Politieke globalisering. Een populair argument van anti-globalisten is dat multinationale ondernemingen te machtig zijn geworden.⁸ Ten gevolge daarvan zijn zij nu invloedrijker dan menige natie-staat. Het resultaat is dat de democratie wordt ondermijnd. Niet alle natie-staten zijn democratieën, maar multinationale ondernemingen zijn dat zeker niet. De *machtsverhoudingen* in de wereld worden verder verstoord doordat ondernemingen steeds groter worden, terwijl ten gevolge van het uiteenvallen van grotere mogendheden (zoals Joegoslavië en de Sovjetunie) kleinere natie-staten ontstaan, die vaak snakken naar Westers kapitaal. Multinationale ondernemingen maken hier misbruik van door aan de ene kant kostbare regelgeving in het Westen via *outsourcing* te ontwijken en aan de andere kant beleidsconcurrentie te initiëren (de beruchte *race to the bottom*). Hieronder wordt deze argumentatie genuanceerd.

Misverstanden

De discussie over 'globalisering' staat bol van de misverstanden en drogredeningen. Twee misverstanden mogen hier niet onvermeld blijven.⁹ Het eerste voorbeeld is zo langzamerhand niet meer weg te denken uit het politieke debat. In de politieke arena is het *en vogue* te spreken over het belang van de versterking van het concurrentievoordeel van landen. In



tegenstelling tot bedrijven beschikken *landen* echter niet over concurrentievoordelen of -nadelen. Het verschil is fundamenteel. Als bedrijf *i* beter presteert – bijvoorbeeld via hogere marktaandeelen – dan rivaal *j*, dan gaat het succes van *i* ten koste van de prestaties van *j*. Wat de één aan marktaandeel wint, verliest de ander. Bij landen-‘concurrentie’ is hiervan geen sprake. In het geval van landen gaat het om comparatieve voordelen – niet om concurrentievoordelen. Een land *x* specialiseert zich waar het verhoudingsgewijs het beste in is. Land *y* doet hetzelfde. Vervolgens gaat in beide landen de welvaart omhoog ten gevolge van internationale handel, *ceteris paribus*. De specialisatie van het ene land gaat niet ten koste van de prestaties van het andere land – integendeel. In de concurrentiestrijd tussen ondernemingen is sprake van een zg. nul-somspel. Via bedrijvenconcurrentie wordt de totale prestatiekoek verdeeld: wat de één wint, verliest de ander. In het geval van internationale handelspecialisatie is hiervan geen sprake: een dergelijke taakverdeling maakt de totale prestatiekoek groter, zodat iedereen meeprofiteert.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de populaire constatering dat grote multinationale ondernemingen economische machten zijn geworden die veel natie-staten ver achter zich laten. In haar beroemde boek uit 2001 heeft Noreena Hertz een spraakmakend lijstje opgenomen waarin landen en ondernemingen in omvang-rangorde worden geplaatst.¹⁰ Een vergelijkbare lijst voor het jaar 2002 is in tabel 1 weergegeven.

Op basis van het bruto binnenlands produkt (bbp) van landen en het verkoopvolume van ondernemingen kan worden geconstateerd dat een bedrijf als Wal-Mart (positie 19) groter is dan landen als Zweden (20), Turkije (27) en Indonesië (31). Deze vergelijking gaat echter niet op, omdat verkoopvolumina *vol dubbeltellingen* zitten. Wal-Mart is immers een groot deel van zijn inkomsten kwijt aan de inkoop van van alles en nog wat: de schappen worden met ingekochte produkten gevuld door ingehuurde menskracht. Het bbp meet *toegevoegde waarde*; het verkoopvolume doet dat niet. De Grauwe en Camerman hebben daarom een correctie aangebracht:¹¹ de omvang van bedrijven is opnieuw berekend met behulp van een benadering van toegevoegde waarde – de som van afschrijvingen, lonen en winsten (voor belastingen). De herijkte ranglijst is in tabel 2 weergegeven.

Een eerlijke vergelijking laat een ander beeld zien. Wal-Mart is bijvoorbeeld gezakt naar positie 44.

Zeker: multinationale ondernemingen zijn groot en machtig, maar niet zo groot en machtig als vaak wordt gesuggereerd.

Nederland

De discussie over ‘globalisering’ wordt helaas te veel gedomineerd door drogredeneringen, vermoedelijk vaak gevoed door angst, onbegrip en populisme. Het is buitengewoon onverstandig het beleid hierdoor te laten leiden. Dat zal averechts uitwerken. In het licht van het bovenstaande ziet Nederland zich gesteld voor de volgende uitdagingen:

- 1 Het de-industrialisatieproces is nog in volle gang. Van belang is tijdig voor vervangende werkgelegenheid te zorgen. Dat vergt een flexibele arbeidsmarkt, mega-investeringen in de kenniseconomie en stimulering van ondernemerschap.
- 2 Over immigratie moet niet krampachtig worden gedaan. Mede in het licht van de voortschrijdende vergrijzing is het van belang te erkennen dat Nederland een immigratieland is.
- 3 De huidige cultuur van xenofobie is buitengewoon schadelijk. Nederland heeft altijd veel baat gehad bij grote immigratiestromen. De Nederlandse hoogtijdagen zijn bijvoorbeeld mede gebouwd op de inbreng van Hugenoten.
- 4 Nederland als exportland kan profiteren van de verschuivingen in de economische machtsverhoudingen. Handelen met China kan straks even profijtelijk zijn als dat met de Verenigde Staten.
- 5 De Europese Unie moet uit haar toestand van lethargie wakker worden geschud. Een dynamisch Europa is van levensbelang voor Nederland, dat als kleine open economie sterk afhankelijk is van de nabije buitenlanden.

Kortom: werk aan de winkel.

Tabel 1: Ongecorrigeerde bedrijven-landenranglijst

Positie	Bedrijf of land	Positie	Bedrijf of land
1	Verenigde Staten	51	Venezuela
2	Japan	52	Egypte
3	Duitsland	53	Singapore
4	Verenigd Koninkrijk	54	Volkswagen Group
5	Frankrijk	55	IBM
6	China	56	Colombia
7	Italië	57	Philip Morris Companies Inc
8	Canada	58	Filipijnen
9	Spanje	59	Siemens AG
10	Mexico	60	Verenigde Arabische Emiraten
11	India	61	Tsjechië
12	Korea	62	Verizon Communications
13	Brazilië	63	Hitachi Ltd
14	Nederland	64	Hongarije
15	Australië	65	Honda Motor Co Ltd
16	Rusland	66	Carrefour SA
17	Zwitserland	67	Chili
18	België	68	Sony Corporation
19	Wal-Mart Stores	69	Matsushita Electric Industrial Co.
20	Zweden	70	Royal Ahold NV
21	Oostenrijk	71	Pakistan
22	Exxon Mobil Corporation	72	Nieuw-Zeeland
23	Noorwegen	73	Nestlé
24	Polen	74	Conoco Phillips
25	Saudi-Arabië	75	Hewlett-Packard
26	General Motors	76	Peru
27	Turkije	77	Algerije
28	British Petroleum Co. Plc	78	Vivendi Universal
29	Royal Dutch/Shell Group	79	Fiat Spa
30	Denemarken	80	Merck & Co
31	Indonesië	81	Metro AG
32	Ford Motor Company	82	Samsung Electronics Co., Ltd.
33	Hongkong	83	Bangladesh
34	Daimler Chrysler Ag	84	Unilever
35	Griekenland	85	Roemenië
36	General Electric	86	Electricité de France
37	Finland	87	Eni Group
38	Toyota Motor Corporation	88	RWE Group
39	Thailand	89	France Telecom
40	Portugal	90	Suez
41	Ierland	91	Nigeria
42	Mitsubishi Corporation	92	Procter & Gamble
43	Mitsui & Co Ltd	93	Vodafone Group Plc
44	Iran	94	Oekraïne
45	Zuid-Afrika	95	AOL Time Warner Inc
46	Israël	96	BMW AG
47	Argentinië	97	Motorola Inc
48	ChevronTexaco Corp.	98	DeutschePostWorldNet
49	Total Fina Elf	99	BritishAmericanTobaccoGroup
50	Maleisië	100	Johnson&Johnson

Bronnen: berekeningen op basis van *Worldbank Development Indicators* CD-ROM (2004) en *Unctad World Investment Report* (2004)

Tabel 2: Gecorrigeerde bedrijven-landenranglijst

Positie	Bedrijf of land	Positie	Bedrijf of land
1	Verenigde Staten	51	Bangladesh
2	Japan	52	Verenigde Arabische Emiraten
3	Duitsland	53	General Motors
4	Verenigd Koninkrijk	54	Hongarije
5	Frankrijk	55	Ford Motors
6	China	56	Mitsubishi
7	Italië	57	Mitsui
8	Canada	58	Nigeria
9	Brazilië	59	Citigroup
10	Mexico	60	Itochu
11	Spanje	61	DaimlerChrysler
12	India	62	Royal Dutch Shell
13	Zuid-Korea	63	British Petroleum
14	Australië	64	Roemenië
15	Nederland	65	Nippon T&T
16	Argentinië	66	Oekraïne
17	Rusland	67	Marokko
18	Zwitserland	68	AXA
19	België	69	General Electric
20	Zweden	70	Sumitomo
21	Turkije	71	Vietnam
22	Oostenrijk	72	Toyota Motors
23	Hongkong	73	Belarus
24	Polen	74	Marubeni
25	Denemarken	75	Koeweit
26	Indonesië	76	Total Fina Elf
27	Noorwegen	77	Enron
28	Saudi-Arabië	78	ING Group
29	Zuid-Afrika	79	Allianz Holding
30	Thailand	80	E.ON
31	Venezuela	81	Nippon LI
32	Finland	82	Deutsche Bank
33	Griekenland	83	AT&T
34	Israël	84	Verizon
35	Portugal	85	US Postal Service
36	Iran	86	Kroatië
37	Egypte	87	IBM
38	Ierland	88	CGNU
39	Singapore	89	JP Morgan Chase
40	Maleisië	90	Carrefour
41	Colombia	91	Crédit Suisse
42	Filipijnen	92	Nissho Iwai
43	Chili	93	Bank of America
44	Wal-Mart	94	BNP Paribas
45	Pakistan	95	Volkswagen Group
46	Peru	96	Dominicaanse Republiek
47	Algerije	97	Uruguay
48	Exxon	98	Tunesië
49	Tsjechië	99	Slowakije
50	Nieuw-Zeeland	100	Hitachi

Bron: P. De Grauwe & F. Camerman, 'How Big are the Big Companies?', *Working paper*, Brussel: Belgische Senaat, 2002.

Noten

- 1 N. Hertz, *The Silent Take-Over*, Londen: William Heineman, 2001; N. Klein, *No Logo*, Londen: Flamingo, 2001.
- 2 Voor een veel uitgebreidere analyse zij verwezen naar:
A. van Witteloostuijn, *De anorexiastrategie: over de gevolgen van saneren*, Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers, 1999;
en S. Brakman, H. Garretsen, C. van Marrewijk & A. van Witteloostuijn, *Nations and Firms in the Global Economy: an introduction into international economics and business*, Cambridge: Cambridge University Press (te verschijnen in 2006), waarop delen van het navolgend betoog zijn gebaseerd.
- 3 Merk op dat inkomensverschillen tussen landen moeten worden gecorrigeerd voor koopkrachtdivergenties. Een kapper in Peking is immers veel goedkoper dan zijn of haar collega in New York. Daarnaast is koopkracht niet hetzelfde als welzijn. Misschien is de gemiddelde Italiaan veel gelukkiger dan de gemiddelde Amerikaan – het *la dolce vita*-effect.
- 4 Daarvoor is nog een tweede reden: veel handel is continentaal, terwijl veel grote economieën nog altijd in sterke mate autarkisch zijn. Nederland handelt vooral met andere Europese landen, en meer dan 80% van de Amerikaanse economie heeft een nationaal karakter. Zie K.H. O'Rourke & J.G. Williamson, *Globalization and History: the evolution of a nineteenth-century Atlantic economy*, Cambridge MA: MIT Press, 2000.
- 5 Zie A.M. Sorge, *The Global and the Local: understanding the dialectics of business systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- 6 Zie A.M. Sorge & A. van Witteloostuijn, 'The (Non)Sense of Organizational Change: an *essai* about universal management hypes, sick consultancy metaphors and healthy organization theories', in: *Organization Studies*, vol. 25, 2004, blz. 1205-1231.
- 7 Zie bijv. M. Albert, *Capitalism against Capitalism*, Londen: Vintage, 1993.
- 8 Zie Hertz, *a.w. noot 1*.
- 9 In de context van dit essay moet veel onbesproken blijven. In Brakman e.a. (*a.w. noot 2*) worden veel misverstanden besproken.
- 10 Hertz, *a.w. noot 1*.
- 11 P. De Grauwe & F. Camerman, 'How Big are the Big Multinational Companies?', *Working paper*, Brussel: Belgische Senaat, 2002.

Prof. dr A. van Witteloostuijn is hoogleraar **international economics and business** aan de Rijksuniversiteit Groningen en de University of Durham.

Verkiezingen in een stuurloos land

Hervindt Duitsland zijn buitenlands-politiek kompas?

Voor een land dat zichzelf in termen als 'Welt-exportmeister' en 'Friedensmacht' definieert, is het opvallend dat buitenlandse politiek geen rol van betekenis speelde in de Duitse Bondsdagverkiezingen van 18 september jl. Zowel in de verkiezingsprogramma's als tijdens de tv-debatten en interviews met de topkandidaten speelden binnenlandse sociaal-economische thema's de hoofdrol. Even leek Schröder een serieuze poging te doen een wereldpolitiek probleem in te zetten voor zijn campagne, toen hij na het mislukken van onderhandelingen met Teheran over het Iraanse atoomprogramma eiste dat de Verenigde Staten de militaire optie 'van tafel moesten halen'.¹ Zijn doorzichtige poging om van Iran 2005 het Irak van 2002 te maken, faalde echter. Ook de CDU/CSU en de FDP haastten zich te zeggen dat wat hen betreft militaire maatregelen niet aan de orde waren. Dat Duitsland met deze voorbarige uitspraken de druk op de onderhandelingen wegnam, en de Iraanse *mullahs* hiermee in de kaart speelde, ervoeren noch de politici, noch het grote publiek als een groot probleem.

Het enige buitenlands-politieke agendapunt dat in de campagne een (kleine) rol speelde, was de eventuele toetreding van Turkije tot de EU. Waar de SPD en de Grünen een lidmaatschap van Turkije principieel verwelkomden, wanneer het land aan de vastgestelde criteria zou voldoen, achtte de CDU een 'geprivilegieerd partnerschap' het hoogst haalbare. Maar dit vraagstuk, dat toch zo essentieel is voor de *Finalitätsfrage* van de EU, lokte slechts lauwe reacties uit.

Deze stilte over buitenlands-politieke vraagstukken is des te opmerkelijker gezien de magere buitenlands-politieke staat van dienst van de rood-groene regering. Duitse politicologen en historici vallen over elkaar heen in hun kritiek op de richtingsloze wijze waarop Schröder met zijn 'zelfbewuste' *Deutsche Weg* de confrontatie met de Verenigde Staten over het Irak-beleid is aangegaan.² Niet zozeer het feit dat Duitsland geen troepen naar Irak zond wordt bekritiseerd, maar vooral het feit dat Schröder als

eerste naoorlogse kanselier via de publieke media en niet via de diplomatieke kanalen deze confrontatie aanging. Duitsland speelde voor het eerst in de naoorlogse geschiedenis geen balancerende rol tussen zijn twee belangrijkste bondgenoten, de Verenigde Staten en Frankrijk, maar schikte zich naar de Franse idee van een Europese tegenmacht tegen de 'hyperpuissance'. Dat in deze machtspolitiek ook toenadering tot semi-democratische en autoritaire regimes in Rusland en China gezocht werd en mensenrechtenkwesaties genegeerd werden, maakt dit beleid problematisch voor een land dat zich als beschermer van het internationale recht opwerpt. De *Männerfreundschaft* tussen Poetin en Schröder, hun gezamenlijke anti-Amerikaanse politiek en hun bilaterale energiepolitiek roepen vooral in de Midden- en Oost-Europese lidstaten angsten op over een nieuw Duits-Russisch Rapallo.

Daarbij komt dat Duitsland met zijn categorische afwijzing van een militaire interventie in Irak, ongeacht een besluit van de VN-Veiligheidsraad, volgens critici bijgedragen heeft aan de crisis in de VN. Duitsland heeft getracht de 'arrogantie van de supermacht' te beantwoorden met 'arrogante onmacht', hetgeen, zoals te verwachten, niet succesvol was, want ook deze 'Obne uns'-politiek kon een oorlog niet voorkomen.³

De actieve tegenstand tegen de Verenigde Staten aan de zijde van Frankrijk heeft volgens critici ook bijgedragen aan de verdeeldheid binnen de EU.⁴ Coalitievorming van de andere Europese landen tegen de Frans-Duitse tandem werd vrijwel onvermijdelijk, zeker voor de Midden- en Oost-Europese staten, die uit veiligheidsoverwegingen nog sterk met de Verenigde Staten verbonden wensen te blijven. Daarnaast is er kritiek dat Duitsland onder rood-groen zijn standpunten ook nog eens zonder consultatie met zijn Europese bondgenoten naar voren bracht. Het land heeft daardoor gebroken met de traditionele multilaterale bemiddelende rol en de *Kultur der Zurückhaltung* en het toonde zich geen betrouwbare partner.

Tegenover al deze kritiek staan ook enkele gerenommeerde namen als Gregor Schöllgen en Egon Bahr, die de Duitse Weg van Schröder begroeten als 'Duitslands terugkeer op de wereldbühne',⁵ die 'vanzelfsprekend en normaal'⁶ zou zijn. De hoogoplopende polemiek in het academische debat heeft echter geen weerslag gehad op de verkiezingscampagne. Noch de Duitse bevolking, noch de politieke oppositie van CDU/CSU en FDP achtte het wenselijk, of noodzakelijk, buitenlandse aangelegenheden tot centrale thema's in de verkiezingscampagne te maken. Duitsland lijkt thans genoeg te hebben aan zichzelf.⁷

Moeizame coalitievorming

Dat de Duitse bevolking zeer onzeker, angstig en verdeeld is over de eigen toekomst en de economische en politieke staat van het land, bleek ook uit de verrassende verkiezingsuitslag van 18 september. De wil om te veranderen, maar tegelijkertijd de angst voor een revolutie, leidden ertoe dat de Duitse kiezer niet één duidelijke politieke voorkeur uitte, en het land in een 'chaos' stortte.⁸ Nooit eerder waren zoveel coalitiemogelijkheden mathematisch mogelijk, maar politiek onrealistisch. De verkiezingsuitslag bracht niet de voorspelde ruime winst voor de CDU, maar slechts een magere 35,2%, terwijl de SPD 34,3% van de stemmen wist te winnen. Ondanks het goede resultaat van de liberale FDP, die met 9,8% van de zetels de beste score sinds 1990 behaalde, kon de door de oppositie gewenste zwart-gele coalitie geen doorgang vinden.

Aangezien de SPD een linkse coalitie met zowel de Grünen (8,1%) als de nieuwe Linkspartei (8,7%) uitsloot, waren er nog drie opties over. Ten eerste de zg. 'stoplichtcoalitie', met SPD, Grünen en de FDP. De Duitse liberalen verwierpen deze optie echter direct. Een stoplichtcoalitie over rechts, de zg. 'Jamaica-coalitie', waarbij de Grünen de CDU/CSU en de FDP aan een meerderheid zouden helpen, leek kortstondig tot de mogelijkheden te behoren. Uiteindelijk bedankten de Grünen, omdat men niet verwachtte overeenstemming te bereiken op het gebied van sociale, ecologische en energiepolitiek.⁹ De laatste optie, die door beide grote volkspartijen vóór de verkiezingen als ondenkbaar verworpen was, leek daarom toch de meest waarschijnlijke: een *grote coalitie*. De weerstand van beide volkspartijen tegen zo'n coalitie kwam deels voort uit machtspolitieke afwegingen. Waar beide partijen in een coalitie met

kleinere partijen nog duidelijk de sterkste partij zouden zijn, moeten ze in een grote coalitie als min of meer gelijkwaardige partners ook meer macht delen. Daar komt nog bij dat beide partijen en hun politieke leiders zich in de campagne sterk tegen elkaar afgezet hebben, zodat elke concessie aan de voormalige tegenstander als een persoonlijk verlies gezien wordt. De door Schröder volbrachte geïnitieerde discussie over de vraag óf Angela Merkel óf hij kanselier moet worden, maakte de coalitiebesprekingen niet eenvoudiger.

Tot slot zijn ook de historische ervaringen met een grote coalitie in de Bondsrepubliek niet onverdeeld positief. Een eerdere grote coalitie, onder Georg Kiesinger (1966-1969), boekte weliswaar enig succes bij het overwinnen van een economische crisis, maar wordt tevens verweten de politieke polarisatie in de jaren '60 in de hand gewerkt te hebben. Het ontbreken van een serieuze parlementaire oppositie zou aanleiding zijn geweest voor het ontstaan van de 'außerparlamentarische Opposition' en de radicalisering van de protestbeweging, met als dieptepunt de stadsguerrilla van de RAF.¹⁰ Desondanks blijkt een groot deel van de Duitse bevolking van mening dat alleen een grote coalitie de noodzakelijke hervormingen op een sociaal rechtvaardige en effectieve wijze door kan zetten.¹¹

Vooruitzichten

De vraag wie in de grote coalitie in Duitsland de kanselier mag leveren is voor een analyse van de gevolgen van de machtswisseling op de Duitse buitenlandse politiek van belang. De *Richtlinienkompetenz* van de Duitse kanselier geeft deze namelijk veel zeggenschap over politiek-inhoudelijke vraagstukken. De naoorlogse geschiedenis leert dat vrijwel elke kanselier zich na enige jaren intensiever met buitenlands-politieke vraagstukken gaat bemoeien en dat de rol van de minister van buitenlandse zaken, tenzij deze een zeer sterke persoonlijkheid is, minder groot wordt. Dit was te zien onder kanselier Kohl en zijn ministers van buitenlandse zaken (Genscher en Kinkel), en ook onder Schröder en Fischer.

Vanwege deze dominante rol van de kanselier zal onder het kanselierschap van Angela Merkel het CDU-verkiezingsprogramma op buitenlands-politiek gebied een belangrijke rol spelen. Het is daarom duidelijk dat de regeringsovername zal hebben voor de Duitse buitenlandse politiek. Dit ondanks het feit dat de Bondsrepublikeinse geschie-



denis tevens leert dat de post van buitenlandse zaken vaak de coalitiepartner toekomt. Ook nu is het de SPD gelukt de post van buitenlandse zaken te claimen. Voor het eerst sinds Willy Brandt deze functie in de jaren 1966-1969 vervulde, zal een SPD'er minister van buitenlandse zaken zijn.¹² Gezien de coalitieverhoudingen zal deze minister van buitenlandse zaken echter gedwongen zijn de SPD-koers die onder rood-groen gevoerd werd, op te geven voor een meer pragmatische koers, die ook recht doet aan prioriteiten en wensen van de CDU/CSU.

Europapolitiek

Duitsland zal in januari 2007 het voorzitterschap van de EU overnemen. Daarom is de richting die een nieuwe regering met Europa op wil, van groot belang, zeker nu de in een crisis verkerende EU om leiderschap verlegen is. Duitsland heeft zijn rol in de Europese politiek na de eenwording van het land slechts geleidelijk en met moeite weten aan te passen. Een langzame verandering heeft plaatsgevonden in de manier waarop Duitsland zijn eigen rol in Europa waarneemt. Na jaren van 'continuïteit van

De historische ervaringen met een grote coalitie zijn niet onverdeeld positief

de continuïteitsretoriek¹³ heeft de Duitse politiek de consequenties getrokken uit de machtstoename van Duitsland en vooral uit de toegenomen verwachtingen vanuit het buitenland. Waar kort na de hereniging nog ideeën overheersten over de Duitse morele (en financiële) verplichting de Europese eenwording te financieren en een ondergeschikte rol in de Frans-Duitse relatie te spelen, is Duitsland anno 2005 'normaal' geworden.

Duitsland heeft onder Schröder definitief afstand genomen van de oude 'postnationale' idealen. Net als in andere lidstaten, die nettobetalers zijn, is in Duitsland de weerstand tegen de hoge kosten van de EU toegenomen. Tevens is de angst gegroeid in een supranationaal Europa de eigen nationale identiteit en soevereiniteit te verliezen. Daarbij is onder rood-groen ook de Franse zienswijze op Europa deels overgenomen. De gaullistische visie van een Europa met een leidende rol voor grote lidstaten (lees: Duitsland en Frankrijk) in deze statenbond, vormt zeker

in de SPD een leidraad voor de Europapolitiek. Het gestegen Duitse zelfbewustzijn uitte zich in de verhouding tot Frankrijk: pariteit met Parijs was het minste dat Berlijn verlangde.

Deze zelfbewuste machtsaanspraak zal, met het vertrek van Schröder, waarschijnlijk minder worden. Duitsland zal weliswaar een leidende rol in het Europese integratieproces (moeten) blijven spelen, omdat een sterkere EU nog altijd van fundamenteel belang voor Duitsland is, maar de leiderschapstijl zal veranderen. Vooral valt te verwachten dat de vaak exclusieve Frans-Duitse band aan gewicht zal verliezen. De persoonlijke vriendschap tussen Schröder en Chirac was van essentieel belang voor de nauwe toenadering tussen Duitsland en Frankrijk van de afgelopen jaren. Merkel en de CDU hebben zowel op programmatisch als persoonlijk vlak minder gemeen met Chiracs Frankrijk. Eerder zal Duitsland de banden met Groot-Britannië aanhalen, omdat wederzijdse ideeën over economische hervormingen in Europa meer overeenkomen.

Een belangrijk punt in het CDU/CSU-verkiezingsprogramma was versterking van de betrekkingen met de kleinere EU-lidstaten. Onder CDU-supervisie zal Duitsland eerder een bemiddelende rol tussen *alle* EU-lidstaten op zich nemen en minder exclusief de nadruk op bilaterale betrekkingen met de grotere lidstaten leggen. Toch moet een kleinere staat, zoals Nederland, niet verwachten dat Duitsland de kleinere staten net zoveel aandacht geeft als vóór 1990. De uitgebreide EU van 25 lidstaten dwingt zelfs een Duitse politiek die zich meer multilateraal wenst op te stellen, de aandacht vooral op de grotere lidstaten te richten, zolang de EU op intergouvernementele leest geschoeid is.

Met de regeringswisseling valt te verwachten dat Duitsland het Stabiliteits- en Groeipact weer zal naleven. Zowel vanwege binnenlands-politieke economische overwegingen als vanwege principiële Europa-politieke overwegingen keerde de CDU zich tegen de unilaterale Frans-Duitse negering van het pact. In het CDU-programma staat hierover: 'Mit nationalen Alleingängen, der mutwilligen Schwächung des europäischen Wachstums- und Stabilitätspaktes und einseitigen Parteinahmen im Europäischen Rat hat Rot-Grün Europa gespalten und seine Glaubwürdigkeit beschädigt.'

Wat betreft praktische aangelegenheden, zoals de Europese constitutie en de uitbreiding van de EU, valt van een nieuwe Duitse regering vooralsnog ech-

ter geen doorslaggevende rol van betekenis te verwachten. Hoewel beide grote partijen in Duitsland zich gecommitteerd hebben aan het verwezenlijken van de voordelen die de constitutie biedt, is een doorbraak in de impasse rond de grondwet onwaarschijnlijk. Wél zal Duitsland onder een grote coalitie voorzichtig proberen voortgang te bewerkstelligen op institutionele en organisatorische punten. Gezien de programmatische overeenkomsten van de CDU/CSU en de SPD, zal een grote coalitie, ook onder druk van de *Länder*, een duidelijker taakverdeling tussen de EU, de lidstaten en de regio's verlangen. Ook een eerlijker (lees: lagere) Duitse bijdrage zal voor de nieuwe regering inzet van onderhandelingen zijn.¹⁴ Gezien de potentiële conflicten binnen de EU over deze thema's zal het voor een groot deel afhangen van de Duitse diplomatieke vaardigheden of men hierin zal slagen.

Tot slot zal een regering met de CDU de bakens verzetten in de discussie over uitbreiding van de EU in het algemeen en een Turkse toetreding in het bijzonder. Al langere tijd heersen in CDU-kringen bezwaren tegen toetreding van al maar meer staten tot de EU en de hierdoor ontstane rem op institutionele versterking van de Unie. Men stelt duidelijk het beleid van tegelijkertijd uitbreiden en verdiepen van de Unie ter discussie. Ook de voorstelling van Europa als waardengemeenschap, die in CDU-kringen een rol speelt, beïnvloedt de afwijzende houdingen opzichte van een Turkse toetreding. Hoewel de EU-onderhandelingen met Turkije over toetreding 3 oktober (overigens ook de dag van de Duitse eenheid) geopend zijn, zal een regering met CDU/CSU een kritischer positie innemen. Terwijl de komende vier jaar geen definitieve uitspraken gedaan zullen worden over de toetreding, is het volwaardig lidmaatschap voor Turkije niet langer vanzelfsprekend.¹⁵ Al heeft de SPD zich tot nog toe uitgesproken voorstander van een Turkse toetreding getoond, deze partij zou, vanwege de afwijzende publieke opinie in Duitsland en elders in Europa, het eigen standpunt kunnen wijzigen en pragmatisch accepteren dat de onderhandelingen zonder vaste uitkomst gevoerd worden.

Transatlantische betrekkingen

Het meest in het oog springend wapenfeit van de rood-groene buitenlandse politiek was de ongekende breuk met de Verenigde Staten. Hoewel conflicten niet nieuw zijn, heeft een kanselier onenigheden voor

het eerst in de naoorlogse geschiedenis nog tijdens zijn ambtsperiode in alle openheid uitgevochten. De, volgens critici, opportunistische instrumentalisering van latente anti-Amerikaanse en pacifistische gevoelens onder de bevolking en de retorische distantiëring van de Verenigde Staten en hun militaristische, imperialistische politiek zijn nieuwe elementen in de Bondsrepublikeinse buitenlandse politiek. Wat zal een nieuwe regering op dit gebied voor betekenis hebben?

Over het algemeen zijn waarnemers voorzichtig optimistisch, al speculeren sommige commentatoren al over een 'nieuwe huwelijksreis'.¹⁶ Wolfgang Schäuble, buitenlands-politiek woordvoerder van de CDU, zei, tijdens een bezoek aan Washington – waar hij opvallend genoeg zowel door Condoleezza Rice als George W. Bush ontvangen werd – dat

Het valt te verwachten dat Duitsland het Stabiliteits- en Groeipact weer zal naleven

Duitsland onder CDU-leiding 'niet alles anders zal doen' en dat men het 'niet in alle gevallen eens zal zijn'.¹⁷ Dat de sfeer zal verbeteren, lijkt bij voorbaat vast te staan. De nieuwe regering zal trachten aan te sluiten op de oude Bondsrepublikeinse 'Sowohl-als-Auch'-politiek. Europese integratie en transatlantisch partnerschap vormen, volgens het CDU-verkiezingsprogramma, geen tegenstelling, maar zijn complementaire pijlers van de Duitse buitenlandse politiek. Nu de Verenigde Staten nog altijd vastzitten in het Iraakse moeras, is de kans groot dat deze uitgestoken hand vanuit Berlijn ditmaal opgepakt wordt en dat de toon van de Duits-Amerikaanse dialoog constructiever zal worden. Dat laat onverlet dat inhoudelijk gezien een CDU-SPD-regering bij thema's als klimaatbeheersing, de Amerikaanse politiek in Irak, de rol van de VN in de internationale betrekkingen, maar ook de toetreding van Turkije tot de EU mijlenver van de huidige Amerikaanse positie afstaat.

Conclusie

De Bondsdagverkiezing heeft een grote coalitie in Duitsland onvermijdelijk gemaakt. Hoewel een CDU-FDP-coalitie een sterkere breuk had kunnen verwezenlijken met de in vele opzichten ongeschikte

buitenlandse politiek van de afgelopen jaren, zal ook een grote coalitie, ondanks de aanzienlijke programmatische tegenstellingen tussen CDU/CSU en SPD, de bakens in positieve zin verzetten. Angela Merkel, de eerste vrouwelijke Bondskanselier van Duitsland, heeft voorafgaand aan de verkiezingen al opgemerkt dat zij van de buitenlandse politiek een 'Chefsache' wil maken. Dit is van betekenis voor de toekomstige buitenlands-politieke koers van Duitsland onder CDU/CSU-leiding.¹⁸ Gesteund door een grotere meerderheid dan rood-groen vanaf 2002 en minder geleid door anti-Amerikaanse sentimenten en een overdreven wens Duitsland als 'zelfbewuste natie' in Europa te profileren, zal Duitsland onder kanselier Merkel een stabielere en coöperatievere partner zijn. Gezien de staat van de Europese Unie en de huidige transatlantische betrekkingen komt de machtswisseling in Berlijn niets te vroeg.

Noten

- 1 Arie Elshout, adjunct-hoofdredacteur van *de Volkskrant*, noemde deze actie een 'truc van een politieke colporteur' (zie: *de Volkskrant*, 22 augustus 2005, blz. 7). Michael Naumann, redacteur van *Die Zeit*, meent daarentegen dat Schröder terecht tegen een militaire aanval op Iran waarschuwt, omdat het Amerikaanse Irak-beleid de algehele veiligheidssituatie juist verslechterde en het regime in Teheran een extra argument heeft gegeven atoomwapens te willen ontwikkelen (zie: 'Schuss gegen Bush. Warum es richtig ist, rechtzeitig vor den Gefahren eines Militärschlages gegen Iran zu warnen', in: *Die Zeit*, 18 augustus 2005).
- 2 Zie bijv.: Hans-Peter Schwarz, *Republik ohne Kompaß. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik*, Propyläen, 2005; Ton Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 579-583.
- 3 Christian Hacke, 'Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nr 32-33, 2005, blz. 9-15.
- 4 Zie bijv.: Franz-Josef Meier, 'Die Berliner Aussenpolitik auf dem Prüfstand. Neu-alte Prioritäten nach den rot-grünen Kurswechseln', in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17 augustus 2005.
- 5 Gregor Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München: Propyläen, 2003.
- 6 Egon Bahr, *Der deutsche Weg. Selbstverständlich und normal*, München: Karl Blessing Verlag, 2003.
- 7 Richard Herzinger, 'Wir sind uns selbst genug. Warum in die Ferne schweifen, wenn Wunschdenken so nahe liegt', in: *Internationale Politik*, oktober 2005, blz. 14-20.
- 8 'Die Chaos-Wahl. Keine Macht für Niemand', *Der Spiegel. Wahlsonderheft '05*.
- 9 Overigens geldt dat, gelet op partijprogramma's, een coalitie tussen CDU/CSU, FDP en Grünen niet ondenkbaar was. De Grünen in Duitsland passen ook in de sociaal-liberale traditie. Het zijn vooral jarenlange tegenstellingen en felle polarisatie in de verkiezingen die een coalitie op Bonds-niveau vooralsnog voorkwamen. Overigens hebben de Grünen niet langer principieel een samenwerking met FDP en CDU uitgesloten, wat gelijk staat aan een kleine revolutie in het Duitse partijenlandschap. De fractievoorzitter van de Grünen (tot 27 september), Katrin Göring-Eckhardt, meende dat sinds de verkiezingen andere opties dan rood-groen mogelijk moesten zijn; de 'Babylonische gevangenschap' is voorbij. Wel zou een coalitie met de CDU volgens haar eerst op Bondsland-niveau uitgeprobeerd moeten worden. Zie het interview met Katrin Göring-Eckhardt, 'Die babylonische Gefangenschaft ist vorbei', in: *Ostthüringer Zeitung*, 26 september 2005.
- 10 Manfred Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*, München: Verlag C.H. Beck, blz. 484.
- 11 Volgens de ZDF-Politbarometer van 23 september jl. had 45% van de bevolking voorkeur voor een grote coalitie, terwijl overigens 43% een grote coalitie slecht zou vinden, zie: <http://www.zdf.de/ZDFde/inhalt/2/0,1872,2378274,00.html>
- 12 Bondskanselier Helmut Schmidt vervulde van 17 september 1982 tot 1 oktober 1982 nog een dubbelfunctie als minister van buitenlandse zaken als gevolg van de regeringscrisis na de breuk van de sociaal-liberale coalitie.
- 13 Gunther Hellmann, 'Deutschlands Kraft und Europas Vertrauen oder: Die Selbstbewußten, die Befangenen und die Betroffenen der neuen deutschen Außenpolitik', in: Christiane Lammers & Lutz Schrader (red.), *Neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik? Eine friedenswissenschaftliche Bilanz zweier Jahre nach dem Regierungswechsel*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, blz. 42-77.
- 14 Patrick Aufenanger, 'Deutschland und die Zukunft der Europäischen Union', http://www2.bpb.de/themen/8NBQJZ,,0,Deutschland_und_die_Zukunft_der_Europ%EAischen_Union.html
- 15 Christiane Schlötzer, 'Merkel und der Türkei-Beitritt. Spagat zwischen Nein und Vielleicht', in: *Süddeutsche Zeitung*, 29 juli 2005.
- 16 Andreas Falke, 'Vor einem neuen Honeymoon? Die deutsch-amerikanischen Beziehungen', <http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/politischesfeuilleton/413869/>
- 17 Zie het interview met Wolfgang Schäuble in: 'Wir werden nicht alles anders machen', in: *Süddeutsche Zeitung*, 29 juli 2005.
- 18 'CDU will Außenpolitik im Kanzleramt bündeln', in: *Die Welt*, 1 augustus 2005.

Hans Terlouw is verbonden aan het Duitsland Instituut Amsterdam.

Erop of eronder?

Duitslands economie en Europa's toekomst

De argeloze lezer heeft de afgelopen maanden tal van tegenstrijdige signalen over de staat van de Duitse economie gekregen. Aan de ene kant kwam geen eind aan de stroom kritische rapporten over de huidige toestand.¹ Daarin werd gesproken over slechte economische prestaties, onvoldoende veranderingen en een onverminderde noodzaak verdergaande maatregelen te nemen om de Duitse economie structureel te verbeteren. Aan de andere kant kwam de over het algemeen kritische *The Economist* medio augustus met een opmerkelijk artikel, waarin tamelijk positieve vooruitzichten voor de Duitse economie werden geschetst.² En recent meldde de Wereldbank in een studie over regulering dat de Duitse economie op de vijfde plaats uitkwam (van 155 landen) waar het ging om de hervormingsdynamiek.

Wie het weet, mag het zeggen

Blijkbaar heeft die verwarring ook de Duitse kiezers getroffen. Het verloop van de verkiezingen in september had niet verzonnen kunnen worden. In nauwelijks vier maanden bleef van een voorsprong van CDU/CSU op de SPD van bijna 17 procentpunten nauwelijks 1 procentpunt over. Veel kiezers waren niet enthousiast over het huidige regeringsbeleid (vooral vanwege de in hun ogen al te drastische aanpassingen) en evenmin over de voorstellen van de oppositie (die op sommige punten nog drastischer waren). Noch de regering, noch de oppositie behaalde een meerderheid, en van alle rekenkundig haalbare mogelijkheden bleef alleen de grote coalitie nog over. Daarbij was lang onduidelijk wie Bondskanselier werd,³ ook vanwege de nog niet duidelijke houding die de *Linkspartei* bij de uiteindelijke stemming zou innemen.⁴

Als we uitgaan van het gegeven dat Duitsland de komende jaren geregeerd zal worden door een grote coalitie, wordt in deze bijdrage allereerst gerecapituleerd wat de belangrijkste ontwikkelingen, problemen en uitdagingen zijn. Daarna worden twee denkbare scenario's uitgewerkt; één waarbij de grote coalitie niet goed van de grond komt en de proble-

men niet worden opgelost, en één waarbij de grote coalitie erin slaagt de problemen wél adequaat aan te pakken en een hernieuwd elan weet te scheppen. Afgerond wordt met de mogelijke doorwerking van die twee scenario's voor Europa en Nederland.

Ontwikkelingen, problemen en uitdagingen

Pas begin jaren '90 kreeg Duitsland echt te maken met het fenomeen *de-industrialisatie*. Tot dan toe had het Duitse industriële model zó goed gefunctioneerd, dat zowel bij de toegevoegde waarde als bij de werkgelegenheid de Duitse industrie bij machte was haar hoge aandeel te handhaven. De sterke combinatie van veel innovaties; hoge technische standaarden; kwalitatief hoogstaande producten; goed geschoolde werknemers; een gemakkelijke toegang tot de kapitaalmarkt; goede infrastructuur; en een ondernemingsstructuur waarbij zoveel mogelijk activiteiten in eigen bedrijf werden verwezenlijkt, hadden ervoor gezorgd dat Duitsland in de crises van de jaren '70 en '80 weliswaar ook aan kracht moest inboeten, maar veel minder dan de meeste andere Westerse landen. Die keken dan ook met afgunst naar dat Rijnlandse model.

Eind jaren '80 leek de economische dynamiek zó sterk toe te nemen, dat sommigen al spraken over een tweede *Wirtschaftswunder* en dat Helmut Kohl dacht dat de kosten van de Duitse hereniging te dragen waren. De post-herenigingsrecessie, toen de ernstigste na 1945, maakte echter pijnlijk duidelijk dat de situatie minder rooskleurig was. Sindsdien is er in het bijzonder bij de grotere, industriële bedrijven die moesten concurreren, een ingrijpend herstructureringsproces doorgevoerd. Reorganisaties, *out-sourcing*, allianties met buitenlandse partners en directe investeringen in andere landen (vaak met veel lagere loonkosten) waren aan de orde van de dag. Dit resulteerde in zeer sterke groei van de arbeidsproductiviteit, drastische afname van industriële werkgelegenheid, maar een duidelijk herstel van de concurrentiepositie van deze bedrijven op de wereldmarkt. Niet voor niets neemt Duitsland thans weer

de eerste plaats in op de ranglijst van exporterende landen, met een aandeel van ruim 10%. Veel Duitse industriële ondernemingen groeien sterk, maken winst en weten hun productie te vernieuwen – maar er komen geen nieuwe banen meer bij. Integendeel, naar verwachting zal dat aantal verder afnemen.

De tweede belangrijke ontwikkeling van de afgelopen jaren is de *Duitse hereniging* geweest. Toen velen, zeker niet alleen Kohl, dachten dat de Duitse economie weer op toeren kwam, werden in eerste instantie rozige toekomstperspectieven geschetst. Sommigen zagen parallellen met West-Duitsland anno 1948, anderen interpreteerden het omvangrijke hulppakket van West- aan Oost-Duitsland als de opmaat naar een toekomst met op korte termijn al 'blühende Landschaften'. Mede dank zij tal van ongelukkige beslissingen – de afgesproken wisselkoers, de toegestane loonontwikkeling, de omvang van de subsidiestroom – was al na een paar jaar duidelijk dat die ontwikkeling veel moeizamer zou verlopen.

Natuurlijk zijn er regio's (Saksen, Thüringen) en sectoren, die zich sterk ontwikkelen, maar nog altijd geldt voor grote delen van Oost-Duitsland dat er geen 'eigenstandige' groei is bereikt, dat de werkloosheid hoog is, de financiële problemen aanzienlijk en, bovenal, dat de stemming zó slecht is, dat er nauwelijks meer vertrouwen in de toekomst bestaat.

Teruggang in de industriële werkgelegenheid is nauwelijks opgevangen door de dienstensector

Onverminderd is de afhankelijkheid van financiële injecties vanuit West-Duitsland; tegelijk moet men met lede ogen toezien hoe voormalige COMECON-partners als de Baltische staten, Polen en Slowakije zich de afgelopen jaren zeer sterk ontwikkeld hebben. En dat zonder noemenswaardige financiële steun van een 'rijke oom', zoals dat voor de *Neue Bundesländer* wel het geval was en is.

De derde ontwikkeling is het *onvermogen* geweest *voldoende nieuwe banen te creëren*. De dramatische terugval van de werkgelegenheid in Oost-Duitsland (in korte tijd gingen daar 4 van de 10 miljoen banen verloren) en de teruggang in de industriële werkgelegenheid in West-Duitsland zijn nauwelijks opgevangen door de creatie van nieuwe banen in de dienstensector. Al een aantal jaren schommelt de totale

werkgelegenheid op hetzelfde niveau. Niet alleen betekent dat dat de werkloosheid niet teruggedrongen wordt, nog belangrijker is dat ook Duitsland geconfronteerd wordt met ingrijpende demografische verschuivingen, met grote gevolgen voor arbeidsmarkt, pensioenstelsel en gezondheidszorg. Ook voor Duitsland is toename van de arbeidsparticipatie één van de belangrijkste sleutels om de gevolgen van die verschuivingen zo goed mogelijk op te vangen.

Er wordt een groot aantal oorzaken genoemd, waarom die werkgelegenheidscreatie tot nu toe niet goed van de grond is gekomen: hoge loonkosten; een forse ontslagbescherming; hoge uitkeringen; en, meer algemeen, een sociale zekerheid met weinig aansporingen om een baan te zoeken; en een omvangrijke regelgeving, die nieuwe initiatieven en daarmee ook nieuwe banen niet stimuleert. Anderen wijzen op de stagnerende consumptieve vraag, vanwege loonmatiging en vanwege gering vertrouwen van consumenten en investeerders.

Deze ontwikkelingen zijn ook te benoemen als een *toegenomen onvermogen adequaat op nieuwe uitdagingen en structurele veranderingen te reageren*. Bedrijven, overheden, politici, werknemers, burgers en uitkeringsgerechtigden hebben (te) lang gedacht dat de *soziale Marktwirtschaft* zó sterk was, dat de problemen van korte duur waren en dat de economie zich wel weer snel zou herstellen. In dat perspectief werden harde maatregelen afgewezen of uitgesteld. De risico's van bedrijfsonrust, maatschappelijk verzet, inkomensteruggang, verlies van populariteit, werden hoger ingeschat. Het gevolg was dat noodzakelijke maatregelen, als ze al genomen werden, vaak te laat kwamen en te zeer waren afgezwakt om nog effectief te zijn of niet de verhoopte opbrengsten brachten, waardoor nieuwe maatregelen zowel eerder nodig waren als moeilijker door te voeren.

Veel (grotere) bedrijven zijn er desondanks in geslaagd soms ingrijpende veranderingen door te voeren. Deze bedrijven voelden de gure wind van de concurrentie van elders zó sterk, dat er geen ontkomen aan was. Maar de andere partijen waanden zich nog voldoende beschut. De voortgaande Europese integratie en de internationalisering hebben daar een hardhandig einde aan gemaakt. Ook de politiek heeft gefaald. Niet voor niets werd gesproken over een *Reformstau*. Vaak durfde men niet in te grijpen, of men was te laat en te slap. En als men dan al hardere maatregelen durfde voor te stellen, was het verzet uit het eigen kamp of van de oppositie zó sterk,

dat van de goede voornemens niets of weinig terecht kwam. Dat zowel ten tijde van Helmut Kohl als van Gerhard Schröder de oppositie met een meerderheid in de *Bundesrat* regeringsvoorstellen die in de *Bundestag* waren aangenomen, kon tegenhouden of sterk amenderen, heeft de slagvaardigheid ook al geen goed gedaan.

De negatieve gevolgen zijn eigenlijk al 15 jaar zichtbaar: stagnerende groei; steeds hogere werkloosheid; nauwelijks hogere arbeidsparticipatie; ernstige problemen met de begroting; schending van de afspraken in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact; en een tanend vertrouwen bij de bevolking in de Duitse economie en haar eigen kansen.

Onder deze omstandigheden wordt ook Duitsland geconfronteerd met belangrijke uitdagingen, die in nagenoeg alle hoogontwikkelde landen te traceren zijn. Allereerst neemt de Duitse bevolking nu al licht in aantal af, terwijl de bevolking veroudert. Dat geeft een aanzienlijke druk op het pensioen- en gezondheidszorgstelsel. Daarnaast ondervindt ook Duitsland in steeds sterkere mate de invloed van Midden- en Oost-Europese landen en van landen als China, die met hun gunstige condities steeds beter weten te concurreren en met producten komen die qua prijs, maar ook steeds meer in kwaliteit zich kunnen meten met die uit de Westerse landen. Nog sterker dan tot nu toe al gebeurde, zal ook Duitsland moeten inzetten op kennis, via nieuwe technologieën en produktiemethoden en via een steeds beter geschoolde beroepsbevolking. Gebeurt dat niet, of te weinig, dan zijn de vooruitzichten somber om én voldoende banen én voldoende inkomen te genereren voor de hele bevolking.

Tegelijk moet ook Duitsland een oplossing vinden voor het vraagstuk hoe men de lagergeschoolden in de beroepsbevolking zinvol kan laten deelnemen op de arbeidsmarkt. De verhouding tussen produktiviteit en loonkosten is voor deze groep zodanig uit het lood geraakt, dat hun kansen op arbeid steeds geringer worden. Ingrijpende maatregelen, om die loonkosten terug te brengen of de produktiviteit te verhogen, zijn nodig om dit probleem goed aan te pakken.

Kortom, het onvermijdelijke de-industrialisatieproces, de doorwerking van de Duitse hereniging en het niet kunnen verwezenlijken van voldoende arbeidsparticipatie hebben de afgelopen 15 jaar voor een steeds problematischer economische ontwikkeling gezorgd. De maatregelen die nodig waren om


die problemen aan te pakken, bleven uit of werden laat dan wel te voorzichtig genomen. Gelet op de uitdagingen die op Duitsland afkomen, wordt dat een steeds problematischer situatie. Is de aanstaande grote coalitie *het* middel om dat aan te pakken?

De grote coalitie: bij voorbaat mislukt of toch onvermoed succesvol?

Vóór de verkiezingen was het algemene oordeel over een grote coalitie duidelijk: *nagenoeg niemand was voor*. Politici van beide partijen bezwoeren tot de laatste verkiezingsdag dat ze zich hiervoor niet zouden lenen. Politicologen en historici kwamen met tal van bezwaren, uiteenlopend van de slechte ervaringen met de grote coalitie van Kiesinger-Brandt eind jaren '60 tot de vrees dat met een grote coalitie de partijen aan beide randen van het politieke spectrum te aantrekkelijk zouden worden. Er was dan geen strijd meer om de centrale positie, want die werd door deze coalitie helemaal afgedekt. Daarenboven vreesde men dat beide partijen zich in een grote coalitie vooral zouden bezighouden met het aloude zwartepieten. Als er al besluiten genomen zouden worden, dan zou een besluit dat slecht viel of geen goede resultaten bracht, altijd toegerekend worden aan de coalitiepartner, terwijl men zich zelf dan verantwoordelijk zou achten voor de juiste of goed uitgevallen maatregelen.

Het is niet duidelijk hoe de economische ontwikkeling de eerstkomende jaren zal verlopen. Weliswaar zijn er signalen die duiden op herstel, maar de tekenen zijn nog pril. Daarnaast zijn er tal van onzekerheden, uiteenlopend van een hoge olieprijs en een dalende dollarcoers tot verdere mondiale onrust. Dat kan betekenen dat ook deze keer de opgaande lijn niet echt doorzet.

In dat geval moet voor Duitsland gerekend worden op een grote coalitie die moeizaam zal functioneren. Het zal al moeilijk genoeg zijn beide partijen op één programma te verenigen. Naarmate het economisch herstel onduidelijker is, is de kans groter dat er een minimalistisch programma uit de bus komt. Verder zal er dan ook fors bezuinigd moeten worden om nu wél aan de 3%-grens te voldoen. Beide partijen zijn bang bij eventuele nieuwe verkiezingen (niet ondenkbaar bij een instabiele coalitie) met de zwarte piet te blijven zitten. Harde maatregelen, zeker op het vlak van bezuinigingen, liggen dan moeilijk. Als bezuinigingen niet ver genoeg gaan, maar ook politiek niet meer haalbaar zijn, zal men belastingverhogingen overwegen. Niet voor niets had CDU/



CSU al aangegeven eventueel de BTW te verhogen. Mogelijkheden om de belastingen te verlagen zullen zeker in het begin nauwelijks te vinden zijn. Door het ontbreken van krachtige maatregelen moet ervoor gevreesd worden dat de economie niet werkelijk verbetert, zelfs niet als de conjunctuur aantrekt. In die situatie blijft het kwakkelen. De werkloosheid neemt dan niet af, de groei blijft laag, en de begrotingssituatie onverminderd kwetsbaar. Een dergelijke uitkomst is politiek niet zonder gevaar. Tot nu toe is de economische misère nog niet omgezet in politieke instabiliteit, maar als ook een grote coalitie zou falen, dan zou juist dát wel eens de uitkomst kunnen zijn. Beide partijen dienen dit gevaar te beseffen om te voorkomen dat men in een dergelijke situatie terecht komt.

Maar zo hoeft het niet te gaan. Hoe pril ook, de eerste tekenen van economisch herstel zijn daar. Het zou kunnen zijn dat Duitsland de komende jaren eindelijk de resultaten gaat terugzien van die beleidsmaatregelen die wél genomen zijn. Bedenk wel dat pas met het kabinet-Kok-I de resultaten werden bereikt van beleid dat al vanaf het kabinet-Lubbers-I, tien jaar daarvoor dus, gevoerd was. Een soortgelijke vertraging zal zich ook in Duitsland voordoen. Het was vaak te laat, vaak niet echt ingrijpend, maar er is wel degelijk het een en ander veranderd. Er waren belastingverlagingen voor ondernemers, diverse maatregelen voortvloeiend uit het rapport-Hartz (andere organisatiestructuur arbeidsbureau, meer marktconform opereren, meer ruimte voor nieuwe zelfstandigen en eenvoudige banen, en het in elkaar schuiven van werkloosheidsregeling en bijstand), veranderingen in het pensioensysteem, de gezondheidszorg en in het onderwijs. De daarmee nagestreefde gedragsveranderingen zullen ook hier pas na enige jaren zichtbaar worden.

Gebeurt dat, dan ontstaan er voor de grote coalitie direct heel andere perspectieven. Meer groei zal tot meer banen leiden, waardoor de werkloosheid kan afnemen. Ook de druk op de begroting kan verminderen, er komen meer opbrengsten binnen, waartegenover minder uitgaven staan. De bevolking speurt die trendomslag en krijgt meer zelfvertrouwen. Dat begunstigt de binnenlandse consumptie en investeringen. Onder zo'n gesternte is het zelfs denkbaar dat een grote coalitie een ambitieus programma kan trachten te verwezenlijken. Daarbij kan het gaan om pensioenen, gezondheidszorg, afbrokkeling van subsidies en een nieuwe verhouding tussen Bond en

deelstaten. Met stijgende werkgelegenheid en dalende uitkeringslasten beginnen de loonkosten terug te lopen, en wordt ook stijging van de arbeidsparticipatie mogelijk. Zou een dergelijke ontwikkeling werkelijkheid worden, dan ontstaat er ook meer ruimte voor deregulering. Beide partijen zullen ook dan proberen hun eigen bijdrage te accentueren, maar tegelijk zal de bevolking het krediet van deze verbetering aan beide partners toerekenen. Dat schept daardoor veel werkbaarder verhoudingen.

Gevolgen voor Europa en Nederland

Natuurlijk, in het eerste scenario is somberheid troef, terwijl vervolgens een overdreven zonnig perspectief geschetst is, maar geen van beide uitkomsten is uit te sluiten. Maakt het nu iets uit voor Europa en voor Nederland welk scenario werkelijkheid wordt?

Nog niet lang geleden was het zo dat de economische ontwikkeling van Nederland, en in mindere mate de Europese Unie, sterk bepaald werd door de Duitse economie. Ging het in Duitsland goed, dan was er ook sprake van hoogconjunctuur bij ons. Ging het in Duitsland minder, dan merkten wij dat ook. Het grote gewicht van Duitsland in de in- en uitvoer van Nederland, alsmede het hoge aandeel van Duitsland in het BNP van de Europese Unie, zijn daarbij van groot belang. De laatste tien jaar lijkt die nauwe samenhang iets te zijn afgezwakt. Nederland kon zich eind jaren '90 zeer voorspoedig ontwikkelen, terwijl ook toen al de Duitse economie niet sterk groeide. Op Europees niveau was er de afgelopen jaren dan wel geen sprake van al te gunstige groei, zo langzaam als de Duitse economie groeide men nu ook weer niet.

Wanneer we uitgaan van die Duitse invloed, komt het eerste sombere scenario neer op voortzetting van de huidige, tegenvallende, economische ontwikkeling. De groei zal niet hoog uitvallen, de werkloosheid zal hoog blijven, terwijl de begroting van verscheidene euro-landen onverminderd in de gevarezone zal blijven. Over de verwezenlijking van de Lissabon-afspraken hoeft al helemaal niet meer gesproken te worden. Als men in Duitsland de bakens niet echt durft te verzetten, zal dat ook elders niet gebeuren. De huidige stagnatie zal voortduren en daardoor de concurrentiekracht van de EU steeds verder uithollen. Dat zal ook het vertrouwen in de EU zelf verder doen afkalven.

Wordt echter het positieve scenario werkelijkheid, dan ontstaan er andere perspectieven, niet alleen voor

Duitsland maar ook voor Nederland en de EU. Ook al mag onze afhankelijkheid zijn afgenomen, de extra groei die de Duitse economie weet te bereiken, werkt positief uit op de Nederlandse export en daarmee op onze conjunctuur. Dat zelfde geldt voor de EU. De economische impulsen vanuit Duitsland kunnen de Europese conjunctuur weer vaart geven. Nog belangrijker is dat in dat scenario de bereidheid in Duitsland om harde maatregelen te nemen, toeneemt. Als dat voorbeeld elders overgenomen wordt, komen de Lisabon-afspraken weer in het vizier.

Het is in dát perspectief dat de uitkomst van de onderhandelingen over de grote coalitie ook buiten Duitsland nauwgezet wordt gevolgd. Nog belangrijker is hoe in die onderhandelingen beide partijen de economische toekomst beoordelen en bereid zijn met een breed pakket maatregelen de huidige problemen en de toekomstige uitdagingen zo goed mogelijk aan te pakken. Gemakkelijk zal het niet zijn, noodzakelijk is het des te meer. Hoe positiever dat oordeel en hoe groter die bereidheid, hoe eerder Duitsland weer als de locomotief van Europa kan functioneren.

Noten

- 1 Zonder uitputtend te willen zijn noem ik: OECD, *Economic Survey of Germany*, Parijs: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2004; *Erfolge im Ausland - Herausforderungen im Inland, Jahresgutachten 2004/05*, Wiesbaden: European Commission, 2005; 'Second Report on the implementation of the 2003-05 broad economic policy guidelines', in: *European Economy*, 1/2005, Brussel: International Monetary Fund, 2005; Germany, Article IV Consultation Concluding Statement of the Mission, Washington, 2005; en Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, 'Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2005', in: *Wochenbericht DIW*, jrg 72, no. 17.
- 2 'Germany's surprising economy. A turnaround in Europe's biggest economy. The reviving health of a previously sick country', in: *The Economist*, 19 augustus 2005.
- 3 Dit artikel is begin oktober 2005 afgerond.
- 4 Indien deze voor de kandidaat van de SPD zou stemmen, zou deze partij toch de Bondskanselier hebben kunnen leveren. Of dat politiek verstandig was geweest, is weer een andere vraag.

Prof. dr C.W.A.M. van Paridon is hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ingrijpende hervorming Verenigde Naties opnieuw mislukt

Parturiunt montes: nascetur ridiculus mus.'

Sinds eind jaren tachtig is sprake van een opleving van de Verenigde Naties. Er wordt veelvuldig een beroep gedaan op de organisatie; tegelijkertijd is er ook veel kritiek op haar tekortkomingen. Met het rapport van het door secretaris-generaal Kofi Annan ingestelde 'High Level Panel'² en zijn op basis daarvan geschreven rapport³ stond de wenselijkheid van structurele hervorming van de VN weer volop in de actualiteit. Het was het zoveelste in een lange reeks studies over de noodzaak van hervormingen die in de loop van het bestaan van de VN zijn verschenen. De in 1945 ontworpen organisatievorm past in vele opzichten niet meer op de internationale situatie van zestig jaar later. Maar, ondanks al deze rapporten en hooggestemde uitspraken van regeringsleiders is nog maar bitter weinig van deze voorstellen tot hervorming verwezenlijkt.⁴ Anno 2005 lag er weer een hele stapel ter tafel, waarover op een topbijeenkomst in New York in september zou worden beslist.

De verwachtingen van wat er op de topconferentie zou worden bereikt, leken hooggespannen. De Adviesraad Internationale Zaken schreef bijvoorbeeld: 'Het zestigjarige bestaan van de organisatie, de politieke statuur van de Secretaris-Generaal en de kwaliteit van de voorstellen in zijn rapport, *In Larger Freedom*, scheppen een unieke mogelijkheid daartoe. In deze wereld, die wordt geconfronteerd met nieuwe bedreigingen én grote uitdagingen, bestaat nu een kans om te bereiken dat in alle activiteiten van de VN een meer daadkrachtige en samenhangende strategie wordt gevolgd waarbij ontwikkeling, vrede en veiligheid en de rechten van de mens hand in hand gaan. Dat is de winst van de voorstellen van de SGVN en die winst verdient het om te worden verzilverd.'⁵

Sommige commentatoren lieten zich meer sceptisch uit over de waarschijnlijkheid dat hervormingen zouden worden verwezenlijkt.⁶ De uitkomst van de topconferentie lijkt de sceptici in het gelijk te hebben gesteld. De geschiedenis van de VN is er in ieder geval een van 'ups and downs'.

Amerikaanse kritiek

Critici zijn veelal geneigd de VN te omschrijven als een bureaucratische, overbodige, geld verslindende organisatie. Zo heeft het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden, ondanks scherp verzet van het Witte Huis, dit voorjaar een wetsvoorstel aangenomen om de financiële bijdrage van de Verenigde Staten aan de VN voor de helft op te schorten, totdat aan ten minste 32 van de 46 in het wetsontwerp genoemde voorwaarden zou zijn voldaan. De leider van de Republikeinse fractie in het Huis, Tom Delay (die inmiddels zelf is aangeklaagd in verband met financiële malversaties en is afgetreden), zei dat de VN 'has become one of the world's great apologists for tyranny and terror'.⁷ Een andere afgevaardigde had het over de 'bloated bureaucracy' en de 'anti-Israel bias' in de VN, die 'goes against the grain of common sense in America'. Het initiatief werd weliswaar niet door de Senaat overgenomen, maar het tekent wel de stemming in althans één van de twee huizen van de Amerikaanse volksvertegenwoordiging.

De houding van de Amerikaanse regering tegenover de VN kan het best als 'koel' worden gekarakteriseerd. Men denke aan de benoeming van John Bolton, die bekend staat om zijn scherpe kritiek op de VN, tot Amerikaans ambassadeur bij de VN. Zijn voordracht stuitte weliswaar op verzet in de Senaat, maar werd deze zomer tijdens het reces van dit orgaan min of meer automatisch van kracht. Desalniettemin probeert de Amerikaanse regering de indruk te wekken dat zij minder negatief staat tegenover de VN dan critici in het Congres. Dat gold zeker begin jaren '90, in het geval van de crisis om Koeweit, toen het Amerikaanse optreden gelegitimeerd werd door een meerderheid van de Veiligheidsraad.

Het optreden van de VN in veiligheidszaken wordt anno 2005 gekenmerkt door een mengeling van successen en mislukkingen. Sommige van de nieuwe vormen van vredesoperaties, zoals die in Namibië, Cambodja en El Salvador, waren relatief succesvol. Andere activiteiten, zoals die in Somalië, zijn

echter op een volledige mislukking uitgelopen, of op wat op zijn best een bijna mislukking kan worden genoemd, zoals die in voormalig-Joegoslavië.

De functie van de secretaris-generaal heeft een her-nieuwde betekenis gekregen. Hij speelde een belang-rijke rol in de beëindiging van de achtjarige oorlog tussen Irak en Iran. Via zijn staf bemiddelde hij bij het vertrek van de sovjetrussische troepen uit Afghani-stan. Kofi Annan zelf heeft een reputatie opgebouwd van persoonlijke integriteit. Die is weliswaar enigszins aangetast door het 'Olie voor Voedsel'-schandaal, maar hij geniet nog steeds veel respect en hij is erin geslaagd de betrekkingen met de machtigste lidstaat, de Verenigde Staten, te verbeteren.

Verder was er de rol van de VN in de periode 1990-1991 bij het terugslaan van de Irakese inval in Koeweit. Voor het eerst in een conflict dat niets te maken had met kolonialisme, besloot de Veiligheidsraad tot afkondiging van economische sancties. Toen deze sancties na enige maanden onvoldoende resul-taat hadden opgeleverd, machtigde de Veiligheidsraad de lidstaten tot gebruik van militaire middelen. Dat stelde hoge eisen aan het VN-veiligheidsstelsel. Het is de vraag of dat stelsel wel sterk genoeg is om nog eens zo'n toets te doorstaan. Wél was duidelijk dat de regeringen het opslokken van een onafhan-kelijk buurland afwezen en er aanleiding in vonden voor een collectieve reactie. Het was ook duidelijk dat een sterke militaire strijdmacht vereist is om een vastberaden agressor te weerstaan. In het geval-Koe-weit was de kern van zo'n strijdmacht voorhanden dank zij besluiten van de Amerikaanse regering. De Verenigde Naties gaven deze besluiten extra kracht door de actieve rol van de Veiligheidsraad.

De verbeterde samenwerking tussen de perma-nente leden van de Veiligheidsraad en de brede steun voor het terugdringen van wat vrijwel unaniem werd beschouwd als onaanvaardbare schending van het Handvest door Irak vormden de achtergrond voor een serie resoluties.⁸ De betere betrekkingen tussen de Sovjetunie en de Verenigde Staten waren een es-sentiële factor in de besluitvorming. Anders dan ten tijde van de Koude Oorlog, toen de rivaliteit tussen de supermogendheden tot verlamming van de Veiligheidsraad leidde, werkten ze nu niet alleen nauw samen, maar ze deden dat ook in andere kwesties.

De vijf politieagenten

Dit alles leek in vele opzichten een toepassing van het idee van de vijf grote mogendheden, die, in de

gedachte van Franklin Roosevelt, als politieagenten toezicht moeten houden op de veiligheid in de we-reld. Dat vereist een grote mate van samenwerking tussen de grote mogendheden ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

Dat neemt niet weg dat het VN-veiligheidssysteem onderhevig is aan ernstige structurele beperkingen, die vanaf het begin duidelijk zijn geweest. De Veiligheidsraad kan immers niet tot actie overgaan, zolang ten minste één van de permanente leden de besluit-vorming tegenhoudt. Gezien de werking van het veto is het bovendien buitengewoon lastig het Hand-vest gewijzigd te krijgen en verandering te brengen in het huidige aantal permanente leden. Ook heeft de VN nooit de beschikking gekregen over *perma-nente strijdkrachten*, zoals voorzien was in het Hand-vest. Dat betekent dat, ook bij overeenstemming over de aard van de reactie op een inbreuk op de vrede, er altijd veel moet worden geïmproviseerd.

De kleinere lidstaten lieten herhaaldelijk weten dat onvoldoende rekening wordt gehouden met hun belangen

Een waarschijnlijk nog groter politiek nadeel van het systeem is naar voren gekomen bij het herstel van de positie van de Veiligheidsraad. De niet-perma-nente leden en de andere lidstaten storen zich nogal aan de overheersende positie van de Grote Vijf. Er is kritiek geuit, vooral van de kant van middelgrote staten als Canada, die regelmatig bijdragen leveren aan VN-vredesoperaties. Duitsland en Japan hebben belangrijke *financiële* bijdragen geleverd aan VN-vre-desoperaties. Zij vragen erkenning daarvan, bijvoor-beeld door verwerving van het permanente lidmaat-schap van de Raad. Middelgrote staten in de Derde Wereld, zoals India en Pakistan, hebben belangrijke *militaire* bijdragen geleverd aan dit soort operaties. Ook zij vragen het permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad, dat zij elkaar echter niet gunnen. Afrika (Nigeria, Egypte of Zuid-Afrika) en Latijns-Amerika (Brazilië, Argentinië of Mexico) menen dan niet achter te kunnen blijven.

Hoewel in beginsel wordt aanvaard dat het aantal permanente leden van de Veiligheidsraad zou moe-ten worden uitgebreid, teneinde beter te beantwoor-

den aan de politieke realiteit, is men er nog niet in geslaagd overeenstemming te bereiken over de aard van deze uitbreiding en de daartoe vereiste amendering van het Handvest. Vier kandidaten voor een permanente zetel, Duitsland, Japan, India en Brazilië, lieten het afgelopen voorjaar weten bereid te zijn af te zien van het vetorecht, maar tot op heden heeft dat hun het begeerde permanente lidmaatschap van de Raad niet opgeleverd. China heeft in ieder geval laten weten niets te zien in zo'n lidmaatschap voor Japan; de Verenigde Staten (evenals trouwens Italië) zeiden niets te voelen voor een permanent lidmaatschap voor Duitsland. Washington sprak zich uit voor uitbreiding van de Veiligheidsraad met niet meer dan twee leden, waarvan Japan er dan één zou moeten zijn.

De kleinere lidstaten hebben meer dan eens laten weten dat binnen de VN onvoldoende rekening wordt gehouden met hun belangen. Vrees ten aanzien van de overheersende positie van de grote mogendheden kwam al tijdens de oprichtingsconferentie van de VN in 1945 in San Francisco naar voren, toen het vetorecht in de Veiligheidsraad werd besproken en de kleinere staten (waaronder ook Nederland) de strijd hierover verloren. Toepassing van de gedachte van de vijf politieagenten kan bijdragen tot handhaving van de internationale vrede en veiligheid, maar kan op den duur ten koste gaan van het bereiken van een werkelijk internationale consensus.

Collectieve legitimering

Het creëren van brede consensus over wat wordt beschouwd als toegestaan gedrag van regeringen vormt een belangrijke opgave voor de diplomatie en vooral voor procedures die gehanteerd worden in multilaterale organisaties. De schier eindeloze verscheidenheid van situaties op het gebied van vrede en veiligheid vereist voortdurende herinterpretatie en aanpassing van het VN-Handvest. Wanneer eenmaal consensus is bereikt, kan deze worden gehanteerd om de activiteiten van een regering het stempel van legitimiteit te geven of de algemene aanvaarding door wat diplomaten de 'internationale gemeenschap' noemen.

Dat is wat de Amerikaanse politicoloog Inis Claude ooit 'collectieve legitimering' heeft genoemd.⁹ Onder collectieve legitimering worden de voorwaarden geformuleerd waaronder het gebruik van geweld in de internationale betrekkingen is toegestaan. Zo kreeg het optreden van de Verenigde Staten om Zuid-

Korea te helpen na de aanval door Noord-Korea in 1950 brede steun in de VN. De Verenigde Staten waren ongetwijfeld in staat geweest het militaire optreden in Korea geheel alleen voor hun rekening te nemen. Zij gaven er echter de voorkeur aan dit te doen *binnen het kader van de VN*, omdat zij daaraan een zekere mate van *internationale goedkeuring* konden ontleen. Een tweede voorbeeld vormt de internationale reactie op het optreden van Irak tegen Koeweit in 1990.

Collectieve legitimering is sterk afhankelijk van de mate van eensgezindheid binnen de organisatie. Als er verdeeldheid bestaat, is het zoeken naar legitimering een bijna hopeloze onderneming. Met andere woorden, een regering die eenzijdig gebruik maakt van gewelddadige acties kan niet zonder meer rekenen op automatische goedkeuring van de rest van de wereld. Het Amerikaanse optreden in Vietnam in de jaren '60 en begin jaren '70 en het tweede optreden tegen Irak vormen hiervan goede voorbeelden. De Amerikanen *probeerden* niet eens steun voor hun optreden in de VN te krijgen, aangezien ze wisten dat daar toch geen kans op was.

De VN kunnen militair optreden van een nationale regering legitimeren dat zonder deze uitdrukkelijke goedkeuring waarschijnlijk ook wel zou plaatsvinden. Zo kan een actie die in de ogen van sommigen in de categorie 'agressie' thuishoort, worden gelegitimeerd.

Secretaris-generaal Kofi Annan

Kofi Annan heeft een grote bijdrage geleverd aan het herstel van het prestige van het ambt. Hij bracht belangrijke hervormingen van het secretariaat tot stand, mede gebruikmakend van de ervaringen en frustraties van zijn voorgangers. Bij gelegenheid van het nieuwe millennium presenteerde hij het ontwerp van een Millennium Verklaring.¹⁰ Deze Verklaring bevatte de hoofdlijnen van de richting waarin de VN zich in de 21ste eeuw zouden moeten ontwikkelen. Anders dan soortgelijke documenten in het verleden bevatte de Verklaring ook kwantitatieve indicatoren voor het meten van vooruitgang en een proces van evaluatie. Annan slaagde er bovendien in de Amerikanen ertoe te brengen hun achterstand in financiële bijdragen goeddeels weg te werken.

Annan heeft erop gewezen dat de Verenigde Staten zich niet aan de geldende VN-procedures hadden gehouden, toen zij in 2003 hun tweede militaire campagne tegen Irak begonnen zonder voorafgaande

machtiging door de Veiligheidsraad. Hij zei zelfs in een radio-interview dat deze oorlog in zijn ogen onwettig was. Na de aanslag in Bagdad, waarbij het hoofd van de VN-missie en een aantal van zijn medewerkers om het leven kwamen, trok Annan zijn staf uit Irak terug. De Amerikanen probeerden hem ertoe te bewegen VN-steun te geven aan de verkiezingen en de mogelijkheid van terugtrekking van Amerikaanse troepen uit het gebied, maar Annan weigerde vooralsnog mee te werken aan een groot-scheepse inzet van VN-personeel ter plaatse. Hij toonde zich wel bereid technische adviseurs te sturen, om de voorlopige Irakese regering te helpen bij het organiseren van de verkiezingen in januari 2005. Hij onderhield 'correcte' diplomatieke relaties met de Verenigde Staten, maar dat werd hem door de koele houding van de regering-Bush niet gemakkelijk gemaakt. Conservatieve kringen in het Amerikaanse Congres oefenden voortdurend kritiek op Annan uit, geholpen door onthullingen over financiële malversaties in het 'Olie voor Voedsel'-programma en het feit dat zijn tweede termijn eind 2006 afloopt en er dus moet worden nagedacht over zijn opvolging.

Annans plannen tot hervorming van de VN bevatten o.a. ook voorstellen tot omvorming van de huidige Commissie voor de Rechten van de Mens. Deze wordt geteisterd door 'politisering' en gebrek aan effectiviteit. Zo is er het voorstel tot instelling van een Raad voor de Mensenrechten, als een soort nieuw hoofdorgaan van de VN, te vergelijken met de Veiligheidsraad en de Economische en Sociale Raad. Annan heeft voorgesteld dit nieuwe orgaan te laten kiezen bij tweederde meerderheid door de Algemene Vergadering. Dit orgaan zou daarmee meer prestige en groter gezag krijgen en beter aanspreekbaar worden. Iedere lidstaat zou periodiek aan een onderzoek op het gebied van naleving van de mensenrechten (*peer review*) worden onderworpen. Meer prestige en gezag voor het orgaan dat zich bezighoudt met de mensenrechten, is op zich zelf een goede zaak. Het is echter nog maar de vraag of dit nieuwe systeem echt beter zou werken, zonder de nu zo bekritiseerde politisering en selectiviteit. De top van september 2005 beperkte zich ertoe al deze voorstellen door te schuiven naar de Algemene Vergadering, die de opdracht kreeg ze in de lopende zitting uit te werken.¹¹

Veel zal natuurlijk afhangen van de houding van de belangrijkste lidstaat. De Verenigde Staten hebben laten weten wel iets te voelen voor de instelling

van een Raad voor de Mensenrechten, als dat ten minste zou leiden tot het wegnemen van de bezwaren tegen het functioneren van de huidige Mensenrechtencommissie. Een door het Amerikaanse Congres ingestelde commissie, onder leiding van de oud-voorzitter van het Huis van Afgevaardigden Newt Gingrich en de voormalige leider van de Democraten in de Senaat George Mitchell, heeft zich gematigd positief getoond, ook over de overige hervormingsvoorstellen van Annan, zij het dat zij de staf breken over het tekort aan 'management morale' bij de VN.¹² De Amerikanen leken niet uitgedacht over de hervormingsvoorstellen, maar de eerste tekenen waren wat minder negatief dan velen hadden gevreesd, ondanks de niet minder dan 750 amendementen die door ambassadeur Bolton werden ingediend op de voorstellen van Annan.

Resultaten van de Top

De resultaten van 'New York' zijn niet om over naar huis te schrijven. Over de hervorming van de Veiligheidsraad, waar in de voorafgaande maanden veel over te doen was, en de strijd tegen massavernietigingswapens wordt in het slotdocument in het geheel niet gerept. Positief kan worden geoordeeld over het besluit een vredesopbouwcommissie op te richten, die staten moet helpen in de wederopbouwfase onmiddellijk na het beëindigen van een gewapend conflict. Een voorstel werd aangenomen behelzende dat de 'internationale gemeenschap' door middel van de VN bevolkingen moet helpen beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdrijven tegen de menselijkheid ('the power to protect'). In kringen van ontwikkelingsdeskundigen is positief gereageerd op het feit dat de doelstellingen op ontwikkelingsgebied van de Millennium Verklaring van 2000 – anders dan de Verenigde Staten oorspronkelijk hadden gewild – zijn herbevestigd. Maar het streefpercentage van 0,7% van het BNP wordt slechts 'verwelkomd' als resultaat van het stellen van een tijdrooster 'door vele ontwikkelde landen'. Ten slotte vraagt de slotverklaring om de passages in het Handvest over de Trustschapsraad en de verwijzing naar 'vijandelijke staten' (Duitsland en Japan) te schrappen. Ook dient de Veiligheidsraad zich te buigen over samenstelling, mandaat en werkmethoden van het Military Staff Committee – zonder dit verzoek nader te specificeren.

De meeste deelnemers aan de top zeiden althans in het openbaar dat ze er 'tevreden' over waren, waar-



schijnlijk omdat het kort tevoren niet uitgesloten leek dat men in het geheel géén overeenstemming over een slotverklaring zou kunnen bereiken. Na alle opgeklopte verwachtingen in de maanden die voorafgingen aan de bijeenkomst, kan men echter constateren dat deze berg niet veel meer dan een muis heeft gebaard.

Conclusie

Intussen dreigt echter weer het gevaar dat sommigen naar de andere kant doorslaan. Zo bepleitte nog onlangs een zakenbankier en oud-VN-functionaris de totale afschaffing van Algemene Vergadering en Veiligheidsraad, die zijns inziens 'meer kwaad dan goed doen'.¹³ Dat zou echter een kwestie van het paard achter de wagen spannen zijn. Beide organen spelen nog altijd een rol van betekenis als ontmoetingsforum en soms kan de Veiligheidsraad wel degelijk een nuttige functie vervullen. De VN zelf blijven een belangrijke functie vervullen – mits men er niet al te hooggespannen verwachtingen van koestert. De gezwollen taal waarin delen van het Handvest zijn gesteld en bijvoorbeeld ook de uitspraken van sommige politieke leiders vóór de top van New York kunnen aanleiding geven tot dit soort overspannen verwachtingen.

Vijftig nationale regeringen hebben de VN in 1945 opgericht. Sindsdien hebben meer dan 140 landen, waarvan de meeste voormalige koloniën zijn, zich erbij aangesloten. Met een enkele uitzondering beschouwen alle regeringen het als belangrijk deel uit te maken van de VN. Zij gebruiken de organisatie voor hun beleidsdoeleinden en voor internationale samenwerking en vreedzame beslechting van geschillen. De meeste van hen klagen tevens over de tekortkomingen van de organisatie. Dat neemt niet weg dat er alle reden is voor de verwachting dat de VN ook in de toekomst een rol van betekenis in de internationale betrekkingen zullen spelen. De organisatie zal onmisbaar blijven als forum voor internationaal overleg, hulpverlening op humanitair gebied en al die andere gebieden waar samenwerking tussen staten van levensbelang is.¹⁴

Noten

- 1 'De bergen zijn in barensnood: er zal een belachelijk kleine muis worden gebaard' (Horatius).
- 2 *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UNGA A/59/565, 29 november 2004.
- 3 *In Larger Freedom*, UNGA A/59/2005, 21 maart 2005.

- 4 Zie voor een overzicht van pogingen tot hervorming van de VN: Joachim Müller (red.), *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*, Den Haag: Kluwer Law International, 1997, vols I-III; *Reforming the United Nations: The Quiet Revolution*, Den Haag, Kluwer, 2001, vol. IV.
- 5 AIV, *De Hervormingen van de Verenigde Naties: Het Rapport Annan Nader Beschouwd*, advies no. 41, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005, blz. 32.
- 6 Zie: P.R. Baehr, 'De Verenigde Naties: een vereniging van falende staten?', in: *Internationale Spectator*, juli/augustus 2004, blz. 350-355; Dick A. Leurdijk & Geert Steeghs, 'Rapport over radicale hervormingen VN loopt stuk op 101 tamme aanbevelingen', in: *Internationale Spectator*, februari 2005, blz. 63-68.
- 7 *The Washington Post*, 17 juni 2005.
- 8 Zie: Dick A. Leurdijk & Lilian van Zandbrink, *Decision-making by the Security Council: The Case of the Iraqi Invasion of Kuwait, 1990-1995*, Den Haag: Instituut Clingendael, 1995.
- 9 Inis Claude Jr., 'Collective Legitimization', in: *International Organization*, vol. XX (1966), blz. 367-379.
- 10 UNGA resolutie 55/2.
- 11 'We request the President of the General Assembly to conduct open, transparent and inclusive negotiations to be completed as soon as possible during the sixtieth session, with the aim of establishing the mandate, modalities, functions, size, composition, membership, working methods and procedures of the Council.' (slotverklaring van de Millennium Top, A/60/L.1, paragraaf 160).
- 12 *New York Times*, 13 juni 2005.
- 13 Nader Mousavizadeh, 'De VN doen meer kwaad dan goed...', in: *NRC Handelsblad*, 27 september 2005.
- 14 Zie verder: P.R. Baehr & L. Gordenker, *De Verenigde Naties: Ideaal en Werkelijkheid*, Amsterdam: Boom, vierde, geheel herziene druk (verschijnt binnenkort).

Prof. dr. P.R. Baehr is honorair hoogleraar Rechten van de Mens aan de Universiteit Utrecht. Dit artikel is een bewerking van zijn toespraak op het Colloquium 'Effectief multilateralisme in een tijdperk van unipolariteit', gehouden op 21 juni 2005 ter ere van professor A. van Staden bij zijn afscheid als directeur van Instituut Clingendael.

Verwaterde conclusies VN-top teleurstelling voor Europa

De bijzondere top van september 2005 moest de Verenigde Naties via radicale hervormingen slagvaardig maken voor de uitdagingen van de 21ste eeuw en een impuls geven aan de mondiale strijd tegen armoede. Terwijl tot 2002 de talrijke hervormingspogingen niet méér waren dan een 'stille revolutie' die streefde naar efficiëntere procedures en betere coördinatie binnen de VN, riep de secretaris-generaal in de nasleep van het Irak-debacle in 2003 op 'de VN te hervormen op een manier die voordien ondenkbaar was, en met een durf en snelheid die nooit eerder vertoond werden'. De Europese Unie beschouwde de VN-top als een 'mijlpaal op de weg naar hervorming' en verklaarde een voorttrekkersrol te willen spelen. Benutte Europa deze kans om na de verdeeldheid over Irak te bewijzen dat het wel degelijk een invloedrijke speler kan zijn op het wereldtoneel?

EU en VN: natuurlijke bondgenoten

Europa leek de aangewezen kandidaat om bij te dragen tot consensusvorming tussen VN-lidstaten. De EU profileert zich als natuurlijke bondgenoot van de VN, terwijl de Verenigde Staten de reputatie hebben niet geïnteresseerd te zijn in krachtige internationale organisaties. Europa maakte van 'doeltreffend multilateralisme'¹, met een sterke VN als ankerpunt, een prioriteit. Niet blind voor de tekortkomingen van de VN, wil Europa de wereldorganisatie versterken en uitrusten. Een vergelijking tussen de Europese Veiligheidsstrategie en Kofi Annans plannen² toont aan dat de EU en de VN eenzelfde brede interpretatie van veiligheid delen: 'human security' in het VN-jargon, 'comprehensive security' in EU-termen. Aandacht gaat niet alleen naar bedreigingen, zoals terrorisme en massavernietigingswapens, maar ook – en zelfs in eerste instantie – naar de grondoorzaken van instabiliteit en conflict, zoals armoede, ongelijke verdeling van welvaart en natuurlijke hulpbronnen, besmettelijke ziekten, en ecologische achteruitgang. Volgens Annan zijn 'vrijheid van nood', 'vrijheid van angst' en 'vrijheid om in waardigheid te leven' onlosmakelijk met elkaar verbonden.³ De Europese Veiligheidsstrategie verwijst expliciet naar de schaduwzijde van 'globalisering' als oorzaak van geweldadige conflicten.

Terwijl de lijst met belangrijkste bedreigingen – internationaal terrorisme, proliferatie van massavernietigingswapens, regionale conflicten, mislukte staten en georganiseerde misdaad – niet zo ruim is als de benadering in Annans rapport en eerder aansluit bij de Amerikaanse perceptie, is de Europese Veiligheidsstrategie wél allesomvattend in de *aanpak* van deze bedreigingen. 'Geen enkele nieuwe bedreiging [is] louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt.' Het 'gehele spectrum aan beschikbare instrumenten voor crisisbeheersing en conflictpreventie', inclusief 'politieke, diplomatieke, militaire en civiele, handels- en ontwikkelingsactiviteiten'⁴ moet worden ingezet. Zowel de EU als de VN benadrukken preventie aan de hand van niet-militaire middelen. Vooral *ontwikkeling* is van doorslaggevend belang voor duurzame vrede.

In het door Europa en de VN gedeelde veiligheidsconcept staan niet alleen staten, maar ook individuen en hun fundamentele vrijheden centraal. Verder kan internationale vrede alleen tot stand komen door een collectieve inspanning van de internationale gemeenschap en via een multilateraal systeem gestoeld op geloofwaardige en goed functionerende internationale instellingen en op internationaal recht. Hiermee wijken de EU en de VN af van de meer traditionele, staatsgerichte en militair georiënteerde veiligheidsconceptie die in de Verenigde Staten lijkt te overheersen.

Het Europese verlanglijstje

Bovendien heeft de EU in de VN een aanzienlijk gewicht. De 25 lidstaten vertegenwoordigen één achtste van de Algemene Vergadering. Twee van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad behoren tot de Unie. De Unie en haar lidstaten investeren grote bedragen in de VN. Samenwerking op het gebied van conflictbeheersing, humanitaire hulpverlening en ontwikkeling is de laatste jaren in een stroomversnelling gekomen. Europa lijkt overtuigd van het belang van de VN. Maar kon ze andere VN-leden over de streep halen? In hoeverre is het verlanglijstje met Europese prioriteiten voor het hervormingsdebat terug te vinden in de tekst die door de Algemene

Vergadering van de VN werd aangenomen.⁵

Mensenrechten. De *Commissie voor Mensenrechten* is in diskrediet geraakt. Leden van deze Commissie zoals Cuba en Zimbabwe treden volgens talloze rapporten mensenrechten met de voeten en willen voornamelijk beletten dat zij zelf veroordeeld worden. Europa pleitte ervoor de Mensenrechtencommissie om te vormen tot een kleinere *Raad voor Mensenrechten*. Een akkoord werd bereikt over het principe de Mensenrechtencommissie te vervangen door een meer geloofwaardige Raad. Volgens een voorstel dat het stempel droeg van de EU, zou deze Raad bestaan uit een 30-tal leden verkozen door tweederden van de Algemene Vergadering. Ook zouden de leden regelmatig geëvalueerd worden op hun respect voor mensenrechten. Tot teleurstelling van Europa werden *deze voorwaarden* verworpen door landen als China, Egypte, Pakistan en Rusland. Over de specifieke invulling moet verder onderhandeld worden.

Recht op bescherming. De conclusies van de VN-top stellen dat de internationale gemeenschap, via de VN, de *verantwoordelijkheid heeft in te grijpen* wanneer staten niet in staat of niet bereid zijn hun burgerbevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuiveringen en misdaden tegen de menselijkheid. Hiertoe moeten diplomatieke, humanitaire en andere vreedzame middelen worden aangewend en moet – in laatste instantie – militaire interventie plaatsvinden op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad. De EU haalde haar slag thuis ondanks bezwaren van onder meer India. Dit engagement is opmerkelijk, aangezien ontwikkelingslanden traditioneel angstvallig waken over het principe van niet-inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een soevereine staat, uit vrees voor Westerse interventie.

Ontwikkeling. De Millenniumdoelstellingen hanteren het jaar 2015 als streefdatum voor het halveren van armoede, het garanderen van universeel basisonderwijs, het terugschroeven van sterfte bij kinderen en moeders en het tegengaan van de AIDS-epidemie. Het VN-ontwikkelingsprogramma waarschuwde ervoor dat de doelstellingen niet zullen worden gehaald, tenzij de inspanningen drastisch worden opgevoerd.⁶ De EU achtte het van vitaal belang het engagement ten aanzien van de Millenniumdoelstellingen krachtig te herbevestigen op de VN-top en te vertalen in voorstellen voor concrete acties. Zelf verbond Europa zich ertoe ontwikkelingsbudgetten substantieel te verhogen. De Unie en de lidstaten leveren nu jaarlijks zo'n \$ 43 miljard, oftewel 55% van alle ontwikkelingshulp. Tegen 2010 wil Europa \$ 20

miljard extra uitgeven aan ontwikkeling, wat neerkomt op 0,56% van het Europese BNP, om in 2015 het in Monterrey afgesproken streefdoel van 0,7% BNP te bereiken.⁷ Minstens de helft van deze extra fondsen is bestemd voor 'vergeten crises' in Afrika.

De EU riep andere VN-lidstaten op, in het bijzonder de Verenigde Staten als tweede grootste donor in absolute cijfers, haar voorbeeld te volgen. Maar Washington wilde aanvankelijk zelfs geen verwijzing naar de Millenniumdoelstellingen of naar de Monterrey-consensus. Het is de verdienste van secretaris-generaal Annan dat de wezenlijke verbintenis voor ontwikkelingshulp ongeschonden de onderhandelingen overleefde. Zowel de drempel van 0,7% voor 2015 als de tussentijdse doelstelling van 0,5% voor 2010 wordt 'verwelkomd'. Maar de formulering is *niet bindend* en laat speelruimte aan de Verenigde Staten, die weigerden vastgepind te worden op dwingende ultimata. Bovendien stelt de tekst teleur wat betreft concrete toezeggingen over het wegwerken van handelsbarrières voor producten uit ontwikkelingslanden en substantiële beloften aangaande kwijtschelding van schulden.

Commissie voor Vredesopbouw. De VN-leden hebben een akkoord bereikt over de oprichting van een Commissie voor Vredesopbouw. Die moet post-conflictlanden helpen met wederopbouw, verzoening en duurzame ontwikkeling om zo een terugval naar geweld te vermijden. De EU, die hamert op haar ervaring terzake, verbond zich tot een constructieve bijdrage aan het operationeel maken van deze Commissie vóór het einde van dit jaar. Voorlopig bestaat nog onenigheid over wie de controle krijgt over dit orgaan: de Veiligheidsraad, zoals Westerse landen willen, of de Algemene Vergadering, waarvoor ontwikkelingslanden opteren.

Europa teleurgesteld

Ondanks het 'Oil-for-Food'-schandaal bleef Europa geloven in Kofi Annans leiderschaps capaciteiten. Europa pleitte ervoor hem de nodige autoriteit te geven om het *VN-management* te verbeteren en om ambtenaren te benoemen op basis van bekwaamheid in plaats van nationaliteit. Ontwikkelingslanden weigerden echter de secretaris-generaal meer bestuurlijke bevoegdheden te geven en verkozen het behoud van controle door de Algemene Vergadering. Verder verklaarde de EU teleurgesteld te zijn over het uitblijven van een akkoord over *non-prolifерatie* van kernwapens en *ontwapening*. Ook wat betreft een definitie van *terrorisme* en een mondiale anti-terrorismeconventie blijft Europa onbevredigd. De

VN-lidstaten veroordelen weliswaar terreur in al zijn vormen, maar werden het niet eens over zelfs maar de minimale definitie die luidde: 'doden van burgers voor politieke doeleinden'. In lijn met de Europese filosofie benadrukt de tekst wél dat de strijd tegen terrorisme geen vrijgeleide mag zijn voor schendingen van de mensenrechten. De EU pleitte vurig voor een actiegerichte VN-milieuorganisatie, maar slaagde er niet in andere VN-lidstaten over te halen een dergelijke organisatie op te richten.

EU-voortrekkersrol in hervormingsdebat: opdracht volbracht?

De VN-top moest een strategische *deal* tussen Noord en Zuid worden. Zowel garanties van rijke landen voor meer ontwikkelingssteun als beloften van ontwikkelingslanden wat betreft 'good governance' en respect voor mensenrechten belandden echter in een verwaterde versie in het slotdocument. Vaak zijn de conclusies niet meer dan het 'recyclen' van oude beloften. Hoe kan zo'n magere uitkomst verklaard worden?

Het is onvermijdelijk dat Annans oorspronkelijke aanbevelingen, gesteund vanuit Europese hoek, zijn afgezwakt. Een akkoord tussen 191 delegaties, waarvan sommige weigeren met elkaar te spreken, is toch al moeilijk. Verder was de onderhandelingsstijl van John Bolton, de Amerikaanse VN-ambassadeur, 'een recept voor catastrofe'.⁸ Bolton introduceerde in een laat stadium maar liefst 750 amendementen op de hervormingstekst, wat door veel delegaties als provocerend werd beschouwd. Fundamentele is dat de Verenigde Staten de conclusies wilden beperken tot een intentieverklaring eerder dan een operationeel document met bindende verplichtingen.

Er waren ook *andere spelbrekers*. Substantiële hervormingen op het gebied van mensenrechten en VN-bestuur werden gedwarsboemd door ontwikkelingslanden. Wat betreft terrorisme verzetten Arabische landen zich tegen de formulering dat het doden van burgers altijd onaanvaardbaar is, omdat dit hun recht weerstand te bieden aan buitenlandse bezetting in het gedrang zou brengen.

De EU zat ingeklemd tussen de Verenigde Staten enerzijds en landen zoals Egypte, Iran, Syrië, Pakistan, Venezuela en Cuba anderzijds. Had Europa desondanks een prominenter rol kunnen spelen? Men kan de Unie niet verwijten dat ze intern verdeeld was. Meningsverschillen spitsten zich toe op uitbreiding van de Veiligheidsraad,⁹ wat Europa verhinderde krachtadig te onderhandelen over wat de blikvanger van deze hervormingsronde had moeten worden.

Maar aangezien de kwestie van uitbreiding van de Veiligheidsraad vroegtijdig van de agenda werd geschrapt, klonk wel degelijk één Europese stem vóór Annans globale hervormingspakket.

Het Britse EU-voorzitterschap speelde een constructieve rol in de bemiddeling tussen de VN-delegaties door op sleutelmomenten compromissen voor te stellen. Nationale profileerdrang zorgde er echter voor dat de inspanningen niet als collectief Europees werden voorgesteld. Het is tekenend dat Blair in zijn toespraak tot de Algemene Vergadering *niet één keer* naar de Unie verwees. Wellicht hadden de Europeanen meer uit de wacht kunnen slepen als de EU-lidstaten minder hadden gesproken als naties en meer als Europa. Verder zou Europa, als grootste internationale donor, meer druk moeten kunnen uitoefenen op landen die afhankelijk zijn van Europese steun en beter gebruik maken van bilaterale ontmoetingen met derde landen om een brug te slaan tussen Europese doelstellingen in de VN en die van partnerlanden. Ondanks de geambieerde voortrekkersrol miste de Europese bijdrage aan het hervormingsdebat pit.

Het is tekenend dat EU-voorzitter Blair in de Algemene Vergadering van de VN niet één keer naar de Unie verwees

Proactieve, gedurfde en vernieuwende suggesties sneuvelden in de logge EU-beslissingsmechanismen. Wat uiteindelijk ontbrak was één stem die uitdrukkelijk met gezag in naam van de Unie sprak, wat eens te meer de behoefte bewijst aan iets als een Europese minister van buitenlandse zaken.

De Europese aspiraties gingen echter niet volledig in rook op. Europa verwachtte een ambitieuze verklaring over de strijd tegen armoede. Die kwam er niet. Toch veranderden de Verenigde Staten van koers aangaande de vermelding van de Millenniumdoelstellingen. En hoewel Washington geen dwingende verplichtingen aanging, is het hoopvol dat Bush op de top ontegenzeggelijk een 'ontwikkelingsspeech' hield. In die zin zijn VN-conferenties toch waardevol, omdat ze wereldleiders ertoe verleiden tegen elkaar op te bieden in een competitie voor vrijgevigheid.

De vraag is nu of de tekst dode letter blijft of wordt aangegrepen als opstap naar verdere hervorming. 'Wij hebben het politieke leiderschap voor

ontwikkeling op ons genomen om armoede naar de geschiedenis te verbannen', zei Commissaris Louis Michel optimistisch bij het lanceren van de pro-ontwikkelingscampagne 'Europe Cares'.¹⁰ Het is afwachten of Europa zich tijdens de handelsronde in Hongkong even ontwikkelingsgezind opstelt voor afschaffing van exportsubsidies en handelsbarrières.

Noten

- 1 'Een veiliger Europa in een betere wereld', *Europese Veiligheidsstrategie*, 12 december 2003, blz. 9.
- 2 'In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all', *Report of the Secretary-General, A/59/2005*, 21 maart 2005.
- 3 *Ibid.* Ironisch genoeg is dit een toespeeling op de 'four freedoms' van de Amerikaanse president F.D. Roosevelt.
- 4 'Een veiliger Europa', a.w. noot 1, blz. 7 en 11.
- 5 '2005 World Summit Outcome', *United Nations General Assembly, A/60/150*, 15 september 2005. De tekst werd door alle VN-leden, met uitzondering van Cuba en Venezuela, aangenomen.
- 6 'International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world', *Human Development Report 2005*, New

York: United Nations Development Programme (UNDP), 2005.

- 7 De Internationale Conferentie over Ontwikkelingsfinanciering vond maart 2002 plaats in Monterrey (Mexico). De consensus van Monterrey roept rijke landen onder meer op 0,7% van hun BNP te besteden aan hulp voor ontwikkelingslanden.
- 8 Kofi Annan geciteerd in Anna Penketh, 'UN fears an unhappy birthday as rows threaten summit', in: *The Independent*, 12 september 2005.
- 9 Voor een analyse zie Jan Wouters & Tom Ruys, 'Hervorming van de Veiligheidsraad. Op zoek naar Europees perspectief', in: *Internationale Spectator*, juni 2005, blz. 295-298; en Edith Drieskens & Sven Biscop, 'Een Europese stem in de Veiligheidsraad: over ambities en beperkingen', in: *Internationale Spectator*, september 2005, blz. 476-478.
- 10 Geciteerd in: Peter Sain Iey Berry, 'The UN needs a European lead', in: *EUobserver*, 16 september 2005.

Helen Versluys is als doctoraal onderzoeker verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent.

Nieuwe publicatie in de serie Clingendael European Papers

John Löwenhardt

Stuck in the middle. The shared neighbourhood of the EU and Russia, 2000-2005

Clingendael European Papers No. 2, October 2005, 40 p. ISBN 90-5031-103-2

The European Union and Russia share a common neighbourhood of over sixty million people in Ukraine, Belarus and Moldova. In the mid-1990s politicians and analysts in the EU were only starting to consider how to deal with these 'newly independent' states. The unwanted 'spin-offs' of the USSR were treated with a mixture of pity and neglect. Insofar as there was serious debate on the future of Eastern Europe, it was dominated by two American analysts, Samuel Huntington (*Clash of Civilisations?*) and Zbigniew Brzezinski (*Grand Chessboard*). They focussed on the fault line running through Europe in this crucial geopolitical region. What has come of their visions? Have the EU and Russia managed to articulate their own answers to these grand designs? And what of the political elites stuck in-between them – have they come up with any viable projects?

This paper has two aims, the first of which is focussed on societies and states. The author presents a concise analysis of the development of Russia, Ukraine, Belarus and Moldova during the first five years of the new

Century, and of the problems and dangers facing them. The second aim widens that focus to the whole region and looks at foreign and international politics, particularly at the interplay of dependencies and policies of the EU and Russia towards each other and towards their shared neighbourhood. Notwithstanding diplomatic rhetoric on shared interests and common EU-Russian values and 'spaces', this interplay has become increasingly competitive. Ukraine and its Orange Revolution have been just one example of how both the EU and Russia attempt to export their own model of democracy to the countries in the region.

John Löwenhardt is a political scientist and Senior Research Fellow in the *Clingendael European Studies Programme*.

Informatie en/of bestellingen via het Secretariaat Clingendael European Studies Programme van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tel. 070-3746622, email: cesp@clingendael.nl. De kosten voor de publicatie bedragen 10,00 euro; u ontvangt de publicatie na ontvangst van betaling.

Nederlandse Defensie Doctrine

Instrument van buitenlands en veiligheidsbeleid

Sinds september 2005 heeft de Commandant der Strijdkrachten (CDS, voorheen Chef Defensiestaf) de aansturing van de krijgsmacht in handen en zijn de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen vervangen door operationele commandanten die ondersteuning leveren aan de CDS. Voorts is de afgelopen jaren de behoefte gegroeid aan een geïntegreerde defensie-doctrine. Zo stelde de Adviescommissie Opperbevelhebberschap in haar eindrapport van april 2002 dat meer dan ooit sprake is van 'joint' optreden en dat hechte, onderlinge samenwerking in dit soort operaties zo belangrijk is, dat gezamenlijke doctrines nodig zijn.¹ Deze twee ontwikkelingen op het gebied van aansturing van de krijgsmacht en de toegenomen samenwerking tussen de krijgsmachtdelen lagen ten grondslag aan de ontwikkeling van de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD), die 12 oktober jl. is verschenen als eerste doctriedocument van de CDS.

Dit artikel heeft tot doel inzicht te verschaffen in de rol die de NDD met het produkt van de krijgsmacht – het effectief uitvoeren van militaire operaties – speelt in het buitenlands en veiligheidsbeleid. Daartoe wordt begonnen met uitleg over het begrip 'doctrine' en hoe doctrine zich verhoudt tot het buitenlands en veiligheidsbeleid. Na een schets van de ontwikkeling naar en de structuur en inhoud van de NDD volgt een behandeling van kernpunten en noviteiten van de NDD die gerelateerd zijn aan het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Doctrine als onderdeel van het buitenlands en veiligheidsbeleid

De hoofddoelstelling van het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid is het verzekeren van de onafhankelijkheid, integriteit, stabiliteit en welvaart van de eigen staat.² Nederland heeft daarnaast de bevordering van de internationale rechtsorde hoog in zijn vaandel staan en toont een grote betrokkenheid bij humanitair leed en het tegengaan van schendingen van de rechten van de mens. Onze open economie, die tot de grotere in de wereld behoort, is gebaat bij onbelemmerd vervoer van goederen en

vrije toegang tot handelsgebieden en grondstoffen. De Nederlandse defensie-inspanning is gericht op het geheel van veiligheidsbelangen, bescherming van waarden en buitenlands-politieke doelstellingen. Ons land heeft groot belang bij een stabiele en vreedzame internationale omgeving, want het is in hoge mate afhankelijk van goede internationale betrekkingen en functionerende veiligheidsinstituties.

Nederland voert een actief vredes- en veiligheidsbeleid. Zo wil ons land een bijdrage leveren aan de oplossing van veiligheidsproblemen in en buiten Europa, ook op grotere afstand. De ervaring in Afghanistan leert dat onze veiligheid en andere belangen ook bedreigd kunnen worden door ontwikkelingen die zich op grote afstand van ons land voltrekken. Een actief veiligheidsbeleid behelst daarom ook de bereidheid vroegtijdig in te grijpen in crisissituaties elders in de wereld, uiteraard in internationaal verband. Het is daarbij van belang de diverse beleidsinstrumenten waarover Nederland beschikt (diplomatieke, economische, financiële, humanitaire en militaire) op een samenhangende manier toe te passen. Buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking en defensie liggen steeds meer in het verlengde van elkaar. De uitvoering van het buitenlands en veiligheidsbeleid vindt bij Defensie plaats op basis van beleidsdocumenten, die op hun beurt weer worden vertaald in uitgangspunten voor militair optreden, neergelegd in de NDD.

Ontwikkeling naar een Nederlandse Defensie Doctrine

De inzet van militaire middelen vindt plaats op het niveau van de militair-strategische autoriteiten, zoals een commandant der strijdkrachten of operationele commandanten, die belast zijn met de aanwending van de militaire machtsmiddelen van de staat. *Op dit niveau bevindt zich ook de militaire doctrine.* Een militaire doctrine vormt een leidraad voor de planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van militaire operaties in tijd van vrede, een gewapend conflict en oorlog. De NAVO definieert militaire doctrine als



fundamentele uitgangspunten waarmee strijdkrachten richting geven aan doelgerichte acties. Doctrine is daarmee de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd. Doctrine komt voor een groot deel voort uit ervaringen opgedaan tijdens militaire operaties in het verleden.

Op operationeel niveau hebben de krijgsmacht-delen zich het afgelopen decennium vooral bezighouden met de ontwikkeling van een eigen land-, lucht- of maritieme doctrine. De Landmacht heeft dit gedaan door een aantal *Landmachtdoctrinepublicaties* en *Leidraden* uit te geven. De Luchtmacht heeft een *Airpower Doctrine* geschreven en de Marine stelt thans een *Nederlandse Maritieme Doctrine* op.³ De krijgsmacht-delen lieten zich bij hun doctrinevorming leiden door *joint* NAVO-doctrines, alsmede door de krijgsmachtdeeldoctrines van een aantal landen waarmee al jaren intensief wordt samengewerkt.

De gangbare procedure is dat krijgsmachtdeeldoctrines worden afgeleid van de nationale defensiedoctrine. In de Nederlandse situatie was dit tot nog toe anders. Vanwege deze doctrine-ontwikkeling is de inhoud van de NDD voor een belangrijk deel ontleend aan de bestaande krijgsmachtdeeldoctrines van landmacht en luchtmacht, aangevuld met een strategische onderbouwing uit beleidsdocumenten van het ministerie van defensie, zoals de Defensienota 2000, de daarop voortbouwende Prinsjesdagbrief 2003 en de Beleidsagenda bij de Defensiebegroting.⁴ Het onderscheid tussen de beleidsdocumenten en de doctrines ligt in het bijzonder hierin dat de beleidsdocumenten de ambities en capaciteiten van de krijgsmacht bepalen en de doctrines richting geven aan de uitvoering van militaire operaties. Waar de beleidsdocumenten een brug slaan naar de inrichting van de krijgsmacht (het 'waarmee'), beschrijft de NDD de wijze waarop militair optreden wordt uitgevoerd (het 'hoe'). Het doel van de NDD is duidelijk maken wat de bijdrage van dit niveau is aan het produkt van de krijgsmacht, te weten het effectief uitvoeren van militaire operaties. De NDD is dus een publikatie die complementair is aan een aantal belangrijke beleidsdocumenten en die richting geeft aan de onderliggende krijgsmachtdeeldoctrines.

Structuur en inhoud van de NDD

Allereerst geeft de NDD een verduidelijking van begrippen die doorgaans worden gehanteerd in doctriedocumenten. Daartoe vangt de NDD aan met een theoretisch hoofdstuk dat ontleend is aan de wetenschapsdomeinen internationale betrekkingen

en strategie, en dat aandacht besteedt aan doctrine, strategie en conflicten. Deze theorie wordt vervolgens toegepast op de huidige nationale en internationale omstandigheden. Het hoofdstuk over de politiek-strategische omgeving schetst onder meer de *internationale veiligheidssituatie*, waarbij Defensie de volgende *dreigingen* onderkent: falende staten, terrorisme, risicolanden, verspreiding van massavernietigingswapens, interstatelijke verhoudingen. Dit hoofdstuk vervolgt met het daaruit voortvloeiend Nederlands *buitenlands en veiligheidsbeleid* en de daarvan afgeleide *taken van de krijgsmacht*. Daarna wordt dieper ingegaan op het militaire optreden, met elementen als het geweldsspectrum, gebruik van geweld, militair vermogen en de grondbeginselen van militair optreden. Deze algemene aspecten van militair optreden vinden vervolgens hun toepassing in de operationele uitvoering van de taken van de krijgsmacht, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in nationale en internationale inzet. Effectief militair optreden is ondenkbaar zonder ondubbelzinnige en doelmatige aansturing. Het laatste hoofdstuk, over commandovoering, schenkt dan ook zowel aandacht aan besluitvorming en bevelvoering, in de zin van structuren en processen, als aan het leidinggeven door de commandant.

Kernpunten en noviteiten van de NDD

De vigerende krijgsmachtdeeldoctrines van land- en luchtmacht missen een directe koppeling met de politieke ambities. Dat verband is slechts in algemene zin beschreven. Bij de ontwikkeling van de NDD is gekozen voor een rechtstreeks verband tussen de politieke doeleinden, zoals neergelegd in de genoemde beleidsdocumenten, en de taakstelling van de krijgsmacht. Die verbintenis tussen politieke ambities en militair optreden komt sterk naar voren in de navolgende kernpunten en noviteiten van de NDD.

Hoofdtaken. De *Defensienota 2000* formuleerde de hoofdtaken van de krijgsmacht als volgt:

1 Bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied, inclusief de Nederlandse Antillen en Aruba;

2 bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit; en

3 ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechte-handhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

Het onderscheid tussen de hoofdtaken van de krijgsmacht is, mede als gevolg van de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid, de

afgelopen jaren verder vervaagd. De *Defensienota 2000* stelde al vast dat de middelen die nodig zijn voor de eerste en tweede hoofdtaak, vrijwel dezelfde zijn, aangezien *verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied* in de praktijk neerkomt op *regionale crisisbeheersing aan de grenzen van het bondgenootschap*. Door de *terroristische dreiging* is het belang van de derde hoofdtaak verder toegenomen en is het verband met de twee andere hoofdtaken sterker geworden.

Defensietaken. Een noviteit is dat in de NDD *de drie* hoofdtaken van Defensie worden uitgewerkt in een lijst van *35 specifiekere defensietaken*. Het ambitieniveau – het kwalitatieve en kwantitatieve niveau waarop Defensie in staat wil zijn militair op te treden – spreekt in algemene termen over de aard van de taken. Om een brug te slaan tussen ambities en middelen, is een specificatie nodig van de aard van de taken die Defensie moet kunnen uitvoeren. Gesproken wordt van ‘defensietaken’ en niet louter van ‘militaire taken’ om daarmee aan te geven dat Defensie ook *niet-militaire taken* verricht, vaak op verzoek en onder gezag van civiele autoriteiten. Zo vloeien bijvoorbeeld veel activiteiten van de Marechaussee voort uit wetten die het gezag hierover leggen bij andere ministers dan de minister van defensie. Aangezien Defensie moet voorzien in de middelen om dergelijke taken uit te voeren, zijn in deze lijst ook de taken opgenomen die onder het gezag van anderen worden uitgevoerd. De 35 defensietaken lopen uiteen van *evacuatie* en *speciale operaties* tot *rampenbestrijding* en *hydrografie*. Geregeld zal worden gezien of deze lijst van defensietaken wijziging behoeft.

Eerste hoofdtaak en gevechtsoperaties. Bij de bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijk grondgebied moeten we denken aan operaties in het kader van de collectieve verdediging, zoals vastgelegd in art. 5 Noord-Atlantisch Verdrag. De bondgenootschappelijke verdediging in de Koude Oorlog, maar ook de activering door de NAVO van dit artikel, direct na de terreuraanslagen van 9/11, en de daaruit voortvloeiende deelname van Nederlandse militaire eenheden, zoals *Special Forces* (commando's en mariniers) aan *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan, zijn hiervan voorbeelden. In het kader van de eerste hoofdtaak kan ook worden opgetreden aan de grenzen van het NAVO-verdragsgebied, indien een instabiele situatie aldaar gevolgen kan hebben voor de territoriale integriteit van dit verdragsgebied. Het gaat hier bijvoorbeeld om het stationeren van Patriot-luchtverdedi-

gingseenheden tijdens de Operatie *Display Deterrence* in Turkije in 2003.

Tweede hoofdtaak en crisisbeheersingsoperaties. De tweede hoofdtaak van de Nederlandse krijgsmacht beoogt door het leveren van een bijdrage aan crisisbeheersingsoperaties conflicten te beheersen of op te lossen. Een belangrijk aspect daarbij is het beperken van het risico van escalatie door al in een vroegtijdig stadium in te grijpen. Van doorslaggevend belang is dat militaire eenheden voorhanden zijn die over een zodanige gereedheidsstatus en mobiliteit beschikken, dat zij snel en (bijna) overal ter wereld kunnen worden ingezet, zodra de politieke besluitvorming over de operatie is voltooid. Daarnaast moeten deze eenheden beschikken over voldoende robuustheid om effectief te kunnen optreden in militaire operaties, ook als deze escaleren. Crisisbeheersingsoperaties kunnen, afhankelijk van de gewenste politieke en militaire eindsituatie, *beperkt* zijn qua doelstelling, middelen, operatiegebied of inzetduur. Het kan een specifieke en beperkte operatie betreffen, zoals de evacuatie van non-combattanten, bijvoorbeeld uit Ivoorkust in november 2004, maar ook algemener

Met de NDD profileert Defensie zich als belangrijke speler op het gebied van nationale veiligheid

en langduriger van aard zijn, zoals de Nederlandse bijdrage aan de IFOR/SFOR/EUFOR-operatie in Bosnië en Hercegovina. Crisisbeheersingsoperaties kunnen beogen een gewapend conflict te *voorkomen* (bijvoorbeeld de VN-operatie UNPREDEP in Macedonië van 1995 tot 1999), maar ook na een gewapend conflict een bijdrage leveren aan de wederopbouw van een land (bijvoorbeeld ISAF in Afghanistan).

Derde hoofdtaak en nationale veiligheid. Defensie draagt vanuit al haar hoofdtaken (bescherming grondgebied, internationale crisisbeheersing, ondersteuning civiele autoriteiten) bij aan de nationale veiligheid. De samenleving verwacht dat de krijgsmacht er ook in Nederland staat wanneer dat nodig is. Het gaat daarbij niet langer alleen om de vangnetfunctie van Defensie in geval van dreigende tekorten aan civiele capaciteiten, maar om een structurele *rol als veiligheidspartner*. Dat de nieuwe rol van Defensie in Nederland meer behelst dan die van een vangnet, blijkt wel uit de eigen, doorgaans wettelijk veran-

kerde, taken die Defensie vervult op het gebied van de nationale veiligheid. Dit betreft zowel *structurele taken* die Defensie permanent uitvoert, als de incidentele inzet van hoogwaardige *niche-capaciteiten*. De taakuitoefening van de Marechaussee en de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba zijn voorbeelden van nationale taken die Defensie *structureel* uitvoert. Deze geschieden onder civiel gezag en onder eigen operationele leiding. *Niche-capaciteiten* zijn specialistische capaciteiten, zoals de explosievenopruimingsdienst en de bijzondere bijstandseenheden, die op meer incidentele basis de civiele autoriteiten kunnen ondersteunen bij bestrijding van specifieke dan wel meer gewelddadige dreigingen (bijv. bommeldingen of terrorisme).

Integrale aansturing van militaire operaties door de CDS

De centrale uitvoering van de planning namens de CDS en de nationale eenhoofdige en integrale aansturing van militaire operaties door de CDS vinden plaats in het kader van operaties van algemene verdediging; crisisbeheersingsoperaties; humanitaire operaties; en nationale inzet voor militaire bijstand en steunverlening. De nationale militair-strategische autoriteit, de CDS, is belast met het aanwenden van militaire machtsmiddelen in een bepaald operatiegebied. Daarbij is hij verantwoordelijk voor aansturing van de operationele eenheden van landmacht, luchtmacht en marine. Naast aansturing door de CDS is ook inzet van de krijgsmacht mogelijk door de operationele commandanten der krijgsmachtdelen. Het gaat hierbij om bijvoorbeeld de kustwacht-taken en *counterdrugs*-operaties in het Caribisch gebied van de marine; de inzet van mariniers voor de *Bijzondere Bijstandseenheid* (BBE); de inzet van F-16's voor bewaking van het luchtruim; politietaken van de *Marechaussee* genoemd in de Politiewet 1993; en de inzet van de BBE-krijgsmacht.

Expeditionair optreden

Expeditionair optreden is het uitvoeren van een militaire operatie op relatief grote afstand van de thuisbasis door een logistiek zelfstandige en geïntegreerde strijdmacht, die – door haar militair vermogen in een opgedragen operatiegebied te ontplooiën – een afgebakend doel bereikt. Voor expeditionair optreden moet de krijgsmacht kwalitatief hoogwaardige eenheden hebben, die binnen een internationaal samenwerkingsverband een grote mate van zelfstandigheid kennen. Meer en meer wordt gezamenlijk

geopereerd in scenario's die als expeditionair zijn aan te duiden. In dit kader doet het begrip 'initial entry forces' van zich spreken. De eerste militaire eenheden die ter plekke worden ingezet, zullen over voldoende robuustheid moeten beschikken, maar ze moeten ook snel kunnen worden verplaatst. Een maximale strategische mobiliteit mag er echter niet toe leiden dat, eenmaal aangekomen in het operatiegebied, de eenheid over vrijwel geen enkele tactische mobiliteit of bescherming meer beschikt. Er zal dus moeten worden gezocht naar een mengeling van strategische mobiliteit enerzijds en robuustheid en tactische mobiliteit anderzijds. Toename van inzet buiten het NAVO-verdragsgebied, zoals de huidige operatie in Afghanistan, vergroot het belang van bereik, strategische mobiliteit en adequate, flexibele logistieke ondersteuning.

Optreden in het gehele geweldsspectrum

Het scala aan crisisbeheersingsoperaties waaraan de Nederlandse krijgsmacht conform het door de regering geformuleerde ambitieniveau moet kunnen deelnemen, betekent ook dat deelgenomen kan worden aan operaties waarbij gebruik van geweld aan de orde is. Bij uitvoering van crisisbeheersingsoperaties kunnen Nederlandse strijdkrachten worden geconfronteerd met een groot aantal actoren, risico's en situaties, variërend van humanitaire noodsituaties tot gevechtsacties. Nederlandse eenheden worden in conflictgebieden niet slechts (als derde partij) geconfronteerd met gevechtsacties, maar zij zullen in het kader van een vredesafdwingende operatie er ook zelf aan moeten kunnen deelnemen – mogelijk moeten zij ze zelfs initiëren. Dit stelt hoge eisen aan het personeel en het materieel van de betrokken militaire eenheden en het kan betekenen dat ook zware middelen, zoals tanks, gevechtsvliegtuigen en scheepsgeschut, moeten worden ingezet.

Complex karakter van operaties

Er bestaat nationaal en internationaal overeenstemming over de conclusie dat de ervaring met internationale operaties sinds de jaren negentig heeft geleerd dat operaties niet meer strikt categoriaal te onderscheiden zijn.⁵ Vrijwel alle operaties zullen elementen in zich dragen van meer dan één verschijningsvorm van afzonderlijke operaties. Zo kan een eenheid tijdens gevechtsacties humanitaire hulpverlening coördineren met internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties, of kunnen dwangacties plaatsvinden tijdens een vredeshandhavende opera-

tie, terwijl tegelijkertijd elders in het operatiegebied wederopbouwactiviteiten worden uitgevoerd en men samenwerkt en overlegt met civiele autoriteiten. Al deze elementen kunnen zich afspelen binnen de ruimte en tijd van dezelfde operatie. Verder is in het geweldsspectrum *geen scherpe af scheiding* meer te maken *tussen gevechtsoperaties en crisisbeheersingsoperaties*. Zodoende is ook het onderscheid tussen optreden in het kader van art. 5 Noord-Atlantisch Verdrag (algemene verdediging) en dat in NA5CRO-verband ('Non-Article 5 Crisis Response Operations', crisisbeheersingsoperaties) vervaagd, omdat in beide typen van operaties dezelfde operationele aspecten aanwezig kunnen zijn.

Conclusies

Met de totstandkoming van de NDD heeft Defensie een doctrine verkregen op een niveau rechtstreeks onder de politieke leiding. Anders dan vorige doctrines op krijgsmachtdeelniveau legt de NDD een direct verband tussen politieke ambities. Die benadering heeft echter consequenties. Zowel politieke doeleinden als militaire operaties zijn aan verandering onderhevig. Daar waar de vigerende krijgsmachtdele doctrines drie tot negen jaar oud zijn, zal de NDD veel frequenter moeten worden bijgewerkt om in de pas te lopen met politieke en militaire ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal.

De NDD weerspiegelt de nieuwe militair-operationele structuur van Defensie. Deze doctrine, waarover consensus bestaat tussen Defensiestaf en de krijgsmachtdelen, is een instrument van de CDS bij de recentelijk vastgestelde eenhoofdige aansturing door hem van het militaire optreden van de krijgsmacht.

Ingegeven door de toegenomen dreiging van terrorisme, profileert Defensie zich met de NDD met nadruk als belangrijke speler op het gebied van nationale veiligheid, niet langer slechts in een ondersteunende rol, maar ook met een eigen takenpakket op dit gebied. Een belangrijk aspect is daarbij de interdepartementale *samenwerking met Binnenlandse Zaken en Justitie*, die inmiddels in een *convenant* is neergelegd.

Met een expliciete grondslag in het buitenlands en veiligheidsbeleid kiest Defensie er uitdrukkelijk voor operaties expeditionair en zonodig ook in het hoge deel van het geweldsspectrum uit te voeren. Op internationaal militair-conceptueel gebied conformeert Defensie zich aan het breed gedragen inzicht dat militaire operaties tegenwoordig dusdanig complex van aard zijn, dat geen onderscheid meer is te maken

in vredes- en gevechtsoperaties, maar dat deze en andere aspecten zich tegelijkertijd in één militaire operatie kunnen afspelen. Dat vereist inzet van een troepenmacht die op alle vormen van geweld is berekend en die ook zelf kan initiëren.

De NDD is niet alleen een fundament voor de opleiding voor en planning en uitvoering van gezamenlijke militaire operaties van de krijgsmacht, maar biedt tevens inzicht aan de samenleving hoe het defensiebeleid is verankerd in het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid en op welke wijze militair optreden een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de regering.

Noten

- 1 Advies van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, 'Van wankel evenwicht naar versterkte Defensieorganisatie', Den Haag, 19 april 2002, blz. 25.
- 2 *KLu Airpower Doctrine*, Den Haag, 1996, blz. I-4 en I-5; B.R. Posen, *The sources of military doctrine – France, Britain and Germany between the world wars*, New York, 1984, blz. 13.
- 3 *Landmachtdoctrinepublicaties*, deel I: *Militaire Doctrine* (Den Haag, 1996); deel II: *Gevechtsoperaties* (Den Haag, delen A en B 1998, Deel C 2003); deel III: *Vredesoperaties* (Den Haag, 1999); deel IV: *Nationale Operaties* (Den Haag, 2001); *KLu Airpower Doctrine*, Den Haag, 2002.
- 4 *Defensienota 2000*, Ministerie van Defensie, Den Haag, 1999; 'Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren' (ook wel aangeduid als 'Prinsjesdagbrief 2003'), in: Defensiebegroting 2004, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003-2004 (Den Haag, 2003); Beleidsagenda 2005, in: Defensiebegroting 2005, 29 800 X, nr. 2 (Den Haag, 2004).
- 5 *NATO Land Operations*, AJP-3.2, *early draft* (Brussel, september 2004); O.P. van Wiggen, C.A.M. van Eijl & P. Nieuwenhuis, 'Het transformatieproces van de KL in perspectief', in: *Militaire Spectator*, jrg. 173, 2004, nr 10, blz. 484; M. Jackson, 'The UK Medium Weight Capability: A Response to the Changing Strategic Context', in: *RUSI Defence Systems*, herfst 2004, blz. 42.

Luitenant-Kolonel van de Koninklijke Luchtmacht dr M. de Haas was penvoerder en voorzitter van de werkgroep voor het opstellen van de Nederlandse Defensie Doctrine bij de afdeling Toekomstverkenningen van de Defensiestaf en is sinds mei 2005 als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het *Security and Conflict Programme* van het Instituut Clingendael.

Handelsgerelateerde technische assistentie

Wisselgeld in WTO-onderhandelingen of armoedevermindering?

Velen zien handelsliberalisatie als de belangrijkste voorwaarde voor bestrijding van armoede in de wereld.¹ Daarbij moet 'handelsgerelateerde technische assistentie' ontwikkelingslanden helpen hun exportcapaciteit te vergroten en een 'pro-poor'-handelsbeleid te ontwikkelen, om zo van marktopening te profiteren. Tussen 1992 en 2002 heeft Nederland 108 miljoen euro steun gegeven aan handelsgerelateerde-assistentieprogramma's van internationale organisaties en multilaterale verbanden. Op de komende WTO-conferentie in Hongkong zullen de westerse landen ongetwijfeld met nieuwe aanbiedingen op dit terrein komen. Maar zijn de ontvangende landen gebaat bij deze vorm van hulp? Hieronder bespreken we deze vraag aan de hand van een recente Nederlandse beleidsevaluatie en nieuwe kritische geluiden, ook uit ontwikkelingslanden zelf.

De Nederlandse bijdrage

Achtereenvolgende Nederlandse regeringen hechten vooral aan multilaterale assistentieprogramma's gericht op de minst ontwikkelde landen. Daarbij vonden ze het belangrijk dat beleidsmakers en private ondernemers er zelf de prioriteiten zouden bepalen (*participatie*) en zich verantwoordelijk zouden maken voor de uitvoering van de programma's (*ownership*).

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de door Nederland gesteunde programma's onlangs geëvalueerd. Het onderzoek levert een gemengd beeld op. De programma's van een aantal internationale organisaties in Genève die adviezen op maat geven aan Geneefse vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden, worden positief beoordeeld. Hun klanten zijn echter niet de minst ontwikkelde landen, maar midden-inkomenslanden. Geneefse programma's die sterker gericht waren op de minst ontwikkelde landen komen minder goed uit de bus, terwijl de multilaterale programma's die wer-

den uitgevoerd in de minst ontwikkelde landen zelf allerbelabberdst scoorden.²

Van de in de minst ontwikkelde landen zelf uitgevoerde programma's krijgt dat in Burkina Faso nog het voordeel van de twijfel. Dit programma heeft een rol gespeeld in het katoeninitiatief van een aantal Westafrikaanse landen, die tijdens de WTO-conferentie in Cancún (2003) de Amerikaanse en Europese katoensubsidies aan de kaak stelden. Eigenlijk heeft de Burkinese regering het programma voor dit doel gekidnappt. Ze verhinderde de donoren hun plaats in het sturingscomité in te nemen, verving dat comité door een nationale WTO-waakhond en gebruikte het geld voor een eigen campagne. De Nederlandse ambassade in Ouagadougou is *not amused*, maar in Den Haag vindt men het wel mooi. Het past in het Nederlandse streven naar liberalisering en naar 'participatie' en 'ownership' in de ontvangende landen.

Het oordeel van de onderzoekers over de programma's in de andere onderzochte landen is vernietigend. In Ethiopië en Jemen is een hoop geld betaald om lokale Wereldbank-vestigingen handelsrapporten te laten maken die vooral een compilatie zijn van hun eigen eerdere publikaties. Een heldere analyse van de betekenis van handel voor arme mensen ontbreekt. In Tanzania zijn de resultaten nog bedroevender. Het eigen sturingscomité was nauwelijks actief; drie van de vijf subcommissies zijn nooit bij elkaar geweest; *workshops* bleven zonder vervolg; een geplande trainingsafdeling bestond alleen op papier; twee van de drie informatiecentra functioneerden niet; handleidingen zijn niet geschreven of weggegeven als relatiegeschenken; en projectverslagen zijn zoekgeraakt.

Een bureaustudie van in andere landen uitgevoerde programma's leidt niet tot bijstelling van het beeld; andere evaluatiestudies komen tot vergelijkbare conclusies. Juist handelsgerelateerde assistentie gericht op armere ontwikkelingslanden blijkt tot magere

resultaten te leiden. Hoe komt dat? In het IOB-onderzoek wordt gewezen op de geringe capaciteit van deze landen om dit soort programma's te absorberen. Daarnaast constateren de onderzoekers een systematische discrepantie tussen de verwachtingen van de donoren en die van de 'stakeholders' in ontvangende landen. Terwijl de donoren hun handelsgerelateerde assistentie zien als een belangrijke hefboom voor 'pro-poor growth', zijn de beleidsmakers in ontvangende landen teleurgesteld over het uitblijven van steun voor concrete infrastructurele projecten. De private sector-vertegenwoordigers vinden de programma's een ambtelijk praatcircus. Het grootste knelpunt dat zij ervaren, zijn niet de belemmeringen voor het opvoeren van de exporten, maar belemmeringen voor binnenlandse investeringen.

Kritische stemmen

De opmerkingen van private sector-vertegenwoordigers in deze evaluatiestudie staan niet op zich zelf. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in arme ontwikkelingslanden geven vaak aan, het *binnenlandse investeringsklimaat* belangrijker te vinden dan integratie in het multilaterale handelssysteem. In februari jl. vond een conferentie plaats over de Afrikaanse landbouw (*Dakar agricole*), waar West-Afrikaanse boerenorganisaties zich duchtig roerden. Tegenover internationale deskundigen die hamerden op exportvergroting, hamerden zij op het belang van hun *eigen regionale markt*. Hun probleem was dat die markt werd overspoeld door goedkope rijst uit de Verenigde Staten en Thailand, en door kip uit Brazilië en Europa. Zij eisten dat ECOWAS (het samenwerkingsverband van West-Afrikaanse landen) de invoerrechten op deze producten zou verhogen.

Wie heeft gelijk? De donoren die handelsliberalisatie en handelsgerelateerde assistentie zien als snelweg naar ontwikkeling en armoedevermindering? Of de vertegenwoordigers uit deze landen zelf, die daar twijfels bij hebben? Eind vorig jaar werd er door Cornell University, Wageningen Universiteit en het African Economic Research Consortium in Wageningen een internationale *workshop* gehouden waar specialisten zich over deze vraag bogen.³ Bijna alle deelnemers verwachtten dat liberalisatie van de internationale landbouwhandel vooral voordelen zou brengen voor ontwikkelde landen als Australië en midden-inkomenslanden als Thailand en Brazilië. Die zouden hun landbouwexporten sterk kunnen uitbreiden. Daarentegen verwachtten de deelnemers

dat veel minst ontwikkelde landen er meer na- dan voordelen van zouden ondervinden. Verdere opening van hun markten zou tot meer concurrentie van goedkope importen leiden. De prijzen van exportgewassen als koffie zouden nauwelijks stijgen, want die markten zijn al geliberaliseerd. En de waarde van de preferentiële toegang, die veel minst ontwikkelde landen tot westerse markten hebben, zag men alleen maar eroderen als ontwikkelde landen hun prijssteun verlagen. Om die reden verzetten die landen zich dan ook tegen de voorgenomen hervorming van het Europese suikerbeleid. Zo'n hervorming zal vooral gunstig zijn voor grote suikerboeren in Australië en Brazilië.⁴ Vele van de minst ontwikkelde landen zullen erop achteruit gaan.

Vergelijkbare geluiden waren begin dit jaar te horen op een EU-seminar over voedselzekerheid in het kader van het Luxemburgse EU-voorzitterschap. Ook hier werden, niet in de laatste plaats door vertegenwoordigers uit armere ontwikkelingslanden, vraagtekens gezet bij het belang van handelsliberalisatie voor armoedebestrijding.⁵

Natuurlijke handelspartners?

Maar, zullen veel beleidseconomen tegenwerpen, de minst ontwikkelde landen beschikken toch over goedkope arbeid en grond? Volgens de economische theorie van de internationale handel geeft dit hun een 'comparatief voordeel' in de landbouw, waardoor ze winstgevend landbouwproducten naar meer ontwikkelde landen zouden moeten kunnen exporteren. Deze theorie ziet ontwikkelde landen en de minst ontwikkelde landen als natuurlijke handelspartners. De eerste hebben veel kapitaal maar dure arbeid, de laatste goedkope arbeid maar weinig kapitaal, waardoor ze met voordeel kapitaal- en arbeidsintensieve producten zouden kunnen ruilen.

Door de feitelijke evolutie van de handelsstromen wordt dit echter niet bevestigd.⁶ De meeste handel ontwikkelt zich niet tussen ontwikkelde landen en lage-inkomenslanden, maar tussen de ontwikkelde landen onderling. Het aandeel van de minst ontwikkelde landen in de wereldhandel wordt steeds marginaler. Veel economen zien dit als een soort frictieverschijnsel. In hun ogen is handelsgerelateerde assistentie belangrijk om deze frictie te overwinnen, zodat de wet van de comparatieve voordelen alsnog haar werk kan doen. Waarschijnlijk is dit echter een te oppervlakkige interpretatie. De gangbare handelstheorie veronderstelt dat mensen alleen kiezen tussen

duurzame, produktieve activiteiten. Als Afrikaanse boeren te weinig verdienen door invoer van goedkope rijst of kip, zouden ze meer renderende exportgewassen gaan produceren of de landbouw verlaten en zich toeleggen op andere arbeidsintensieve producten, zoals textiel.

Maar in werkelijkheid blijken vaak andere keuzen gemaakt te worden. Als mensen verarmen, verandert hun tijdsvoorkeur. Vandaag overleven wordt dan belangrijker in vergelijking met de zorg voor morgen. Dat leidt tot individueel-rationele keuzen voor onproductieve overlevingsstrategieën, die uitmonden in een armoedeval. Zo putten Afrikaanse boeren hun bodems uit, wat leidt tot een vicieuze cirkel van bodemdegradatie en armoede. Hun kinderen vluchten naar de stad, maar vinden geen werk omdat rurale armoede geen vraag genereert naar diensten en industrieproducten. Ook zij kiezen voor een onproductieve overlevingsstrategie: ze gaan 'hosselen' en netwerken om overheidsbaantjes te krijgen. Het uitdelen van die baantjes wordt daardoor weer de belangrijkste munt waarmee politici aanhang verwerven. Die kiezen vervolgens ook voor een onproductieve overlevingsstrategie. Ze hakken in de infrastructurele uitgaven en plunderen de toch al verarmde boeren om de ambtenarsalarissen te kunnen betalen.

Een belangrijk aspect van deze onproductieve

Het aandeel van de minst ontwikkelde landen in de wereldhandel wordt steeds marginaler

strategieën is het gebruik van tactieken die voordeel opleveren ten koste van anderen. Boeren claimen andermans land, ambtenaren eisen steekpenningen, en maatschappelijke organisaties veranderen in inhalijs netwerken. Dat tast het onderling vertrouwen aan en bemoeilijkt produktieve samenwerking in de toekomst. Maar als vandaag overleven belangrijker wordt dan de zorg voor morgen, is dat minder belangrijk.

Het gevolg is gebrek aan infrastructuur, hoge transactiekosten en politieke risico's. In- en uitvoer zijn daardoor slechts lonend onder de rook van havens en vliegvelden. In de rest van het land komen investeringen in agro-industriële ketens, die nodig zijn voor concurrerende exportproductie, niet tot stand.⁷ Ook *foreign direct investment* voor ontwikkeling van exportactiviteiten blijft uit. Zo verminderen rationele maar onproductieve overlevingsstrategieën van individuen en groepen mogelijkheden om deel

te nemen aan het internationale handelsverkeer.

Deze situatie kan alleen worden doorbroken als produktieve strategieën aantrekkelijker worden dan contra-produktieve. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is verbetering van de prijsverhoudingen voor de boeren. Of het daarbij gaat om exportproducten of producten voor de binnenlandse markt, maakt in eerste instantie minder uit. In succesvolle ontwikkelingslanden als Taiwan en Zuid-Korea heeft *bescherming van de binnenlandse landbouwmarkten* waarschijnlijk belangrijke impulsen gegeven aan de economische groei en groei van industriële exporten.⁸ Ook de Afrikaanse geschiedenis laat zien dat verbeteringen in internationale of binnenlandse landbouwprijzen een belangrijke impuls aan ontwikkeling kunnen geven. Het is echter onwaarschijnlijk dat liberalisatie van de landbouwhandel tot belangrijke prijsverbeteringen zal leiden. De internationale tendens in de landbouwprijzen is dalend. Handelsliberalisatie zal die daling niet stuiten. Daarom zal ze ook niet de dynamiek doorbreken die leidt tot 'supply constraints' die het voor de minst ontwikkelde landen moeilijk maken van de opening van westerse markten te profiteren. Handelsgerelateerde assistentie kan daar weinig aan veranderen.

De schaduwkant van hulp

Waarom blijven donoren deze assistentie dan toch aanbieden? Voor een deel komt dat omdat er toch wel wat ruimte is voor exportontwikkeling, zodat handelsliberalisatie toch enige vooruitzichten biedt om exportopbrengsten te verbeteren. Het Westafrikaanse katoeninitiatief is daar een illustratie van. Maar dat is niet de hele verklaring. In het IOB-onderzoek wordt geconstateerd dat beloften van technische assistentie bij de WTO-onderhandelingen zijn gebruikt als politiek wisselgeld om ontwikkelingslanden over te halen hun verzet tegen door OESO-landen gewenste besluiten te staken. OESO-landen willen dat ontwikkelingslanden betere garanties geven aan OESO-investeerders en OESO-bedrijven mee laten dingen bij publieke aanbestedingen ('Singapore issues'). Bovendien willen de Verenigde Staten en de EU dat ontwikkelingslanden instemmen met de directe inkomstenstoeslagen die Amerikaanse en Europese boeren krijgen onder de 'groene' en 'blauwe box'. Ontwikkelingslanden zien dit als een instrument waarmee rijke landen met verkapte dumping kunnen doorgaan, terwijl zij zelf gedwongen worden (zo niet door de WTO, dan wel door Wereldbank en IMF) invoerrechten te verlagen waarmee zij zich hiertegen kunnen verweren.

Aangezien de donorlanden handelsgerelateerde as-

sistentie blijven aanbieden, blijven beleidsmakers in de minst ontwikkelde landen deze assistentie vragen. Of deze hulp nu zoden aan de dijk zet of niet, ze helpt delen van de bureaucratie hun ambtenaren te betalen. Zelfs Tanzania, waar de resultaten van het programma allerbelabberdst waren, wil graag een tweede fase.

Intussen hebben de assistentieprogramma's daar waar positieve resultaten ontbreken, wél een aantal negatieve effecten. Toch al overbelaste ambtenaren in de ontvangende landen worden opgezadeld met nieuwe uitvoeringstaken. Ze worden afhankelijk van prioriteiten die niet de hunne zijn, maar die van de donoren. De programma's creëren soms *Fremdkörper* in het overheidsapparaat. In Tanzania parachuteerde het programma zijn eigen man in een *de facto*-positie van directeur binnen het ministerie van Nijverheid en Handel.⁹ Zowel in Tanzania als in Ethiopië en Jemen gebruikten de donoren hun invloed binnen de handelsministeries om invloed te krijgen op andere overheidsinstellingen.

In Ethiopië bleek de coördinatie tussen de donoren daarbij sterker dan die binnen de nationale overheid.¹⁰ Zo versterken de donoren hun greep op het nationale overheidsapparaat. Dit leidt tot een potentieel gevaar voor de democratie, zeker als donoren andere prioriteiten hebben dan vertegenwoordigers van het eigen bedrijfsleven. Begrippen als 'ownership' kunnen dan een manipulatieve kant krijgen die door de Nederlandse beleidsmakers niet bedoeld is: die van het committeren van de nationale overheid aan een wezensvreemd programma, dat niet aansluit bij behoeften van de eigen bevolking.

Conclusie

De Nederlandse regering zou er goed aan doen haar beleid ten aanzien van handelsgelateerde technische assistentie opnieuw te doordenken. De waarde die Nederland hecht aan 'ownership' en 'participatie' zou moeten leiden tot een open oor voor de inzichten van private-sectorbelangen in de minst ontwikkelde landen zelf. Wellicht zijn voor armere ontwikkelingslanden publieke investeringen in infrastructuur en verbetering van het interne ondernemingsklimaat – gecombineerd met de vorming van regionale douane-unies die de eigen boeren beschermen – belangrijker dan een geforceerde integratie in het multilaterale handelssysteem.

Noten

- 1 Zie bijv. M.A. Aksoy & J.C. Beghin, *Global agricultural trade and the developing countries*, Washington, D.C.: World Bank, 2005; of T.W. Hertel & L.A. Winter (red.), *Putting develop-*

ment back into the Doha agenda: poverty impacts of a WTO agreement, New York: World Bank, 2005.

- 2 Zie: P. Lanser, P. Wijmenga & P. Mwazyunga, *Evaluation of the Joint Integrated Technical Assistance Programme: country Reports of Burkina Faso and Tanzania*; R. Liebrechts & P. Wijmenga, *Evaluation of the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to the Least Developed Countries: country Reports of Ethiopia and Yemen*; *ibid.*, *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD): Programmes on Investment and Competition*; N. Plaisier & P. Wijmenga, *Evaluation of Trade-Related Technical Assistance: three Geneva-based Organisations: ACWL, AITIC and QUNO*. Deze werkdocumenten zijn in 2004 gepubliceerd door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken; zij vormen bouwstenen voor het syntheserapport *Aid for Trade? An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*, IOB-rapport nr. 300, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2005.
- 3 N. Koning, P. Pinstrup-Andersen & R. Rabbinge, *Agricultural trade liberalization and the least developed countries*, Wageningen UR North-South Policy Brief 2005-1, <http://www.north-south.nl/webfiles/Policy%20Brief%202005-1%20Agricultural%20Trade%20Liberalisation.pdf>
- 4 D. Bigman & S. Abubader, *The impact of agricultural subsidies of developed countries on farmers' income and exports in the developing countries: the case of sugar and cotton*, Presentation at the H.E. Babcock Workshop on agricultural trade liberalization and the least developed countries, Wageningen, 2-3 december 2004.
- 5 Luxembourg Presidency of the Council of the European Union, *Chairman's conclusions and recommendations from the seminar: 'How to achieve food security: a major challenge for policy coherence'*, Luxemburg, 21-23 maart 2005, http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/04/04agri1/
- 6 S. Robinson, *Trade, regionalism, and development: integration, externalities, and productivity*, Presentation at the H.E. Babcock Workshop (zie noot 4).
- 7 A. Dorward, J. Kydd & C. Poulton, *Price intervention in Sub-Saharan African agriculture: can an institutionalist view alter our conception of the costs and benefits?*, Paper for the H.E. Babcock Workshop (zie noot 4).
- 8 N. Koning, *What can be learned from the history of developed countries?* Paper for the H.E. Babcock Workshop (zie noot 4).
- 9 Zie Lanser, Wijmenga & Mwazyunga, *a.w. noot 2*.
- 10 Zie Liebrechts & Wijmenga, *a.w. noot 2*.

Dr. ir. O. Hospes is verbonden aan de leerstoelgroep recht en bestuur van Wageningen Universiteit en aan de afdeling IOB van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Dr. ir. N.B.J. Koning is verbonden aan het Noord-Zuid Centrum en de leerstoelgroep agrarische economie en plattelandsbeleid van Wageningen Universiteit.

Beiden schreven dit artikel op eigen titel.

Afghanistan: ondanks verkiezingen nog permanente oorlog

Eind september werden negen soldaten van het Afghaanse leger gedood en zo'n dertig gewond bij een zelfmoordaanslag op een kazerne in Kaboel. Kort na de rustig verlopen regionale en parlementsverkiezingen toonde dit aan dat verkiezingen alléén niet het recept zijn dat Afghanistan zal genezen. De Taliban zijn nog lang niet verslagen en nemen eerder in kracht toe dan af. Afgezien van deze beweging zijn er andere problemen die aangepakt dienen te worden. Dit vereist politieke hervormingen en doortastend militair optreden, alsmede minder angstvallig gedrag van hulporganisaties. Nu de Verenigde Staten hun handen vol hebben in Irak, zou juist *Europa* militair meer moeten doen in Afghanistan.

Het woord 'historisch' heeft door overmatig gebruik veel van zijn kracht verloren. Toch zouden de regionale en parlementsverkiezingen van 18 september jl. zo beschreven kunnen worden. Voor het eerst sinds 1973 heeft Afghanistan weer een volksvertegenwoordiging. Zo'n 5.800 kandidaten streden om de 249 zetels; ruim een kwart was voor vrouwen gereserveerd. Nog belangrijker: met de verkiezingen is de transitieperiode ten einde gekomen. Het land heeft nu een gekozen staatshoofd, parlement en regionale vertegenwoordigingen.

Wat voor rol kan en moet de internationale gemeenschap er nu spelen? De situatie is nog allerm minst rooskleurig. Het is onjuist te denken dat met vrije verkiezingen en grotere kansen voor vrouwen parlements lid te worden het nu in orde is. Te veel hameren op Westerse ideeën van gelijke rechten voor vrouwen pakt trouwens eerder averechts uit in dit door en door conservatieve Centraal-Aziatische land.

Dit jaar echter vonden de zwaarste gevechten plaats en leed het Amerikaanse leger de grootste verliezen sinds de verdrijving van het Taliban-regime eind 2001. Afghanistan is nog steeds in oorlog en de Taliban zijn verre van onschadelijk gemaakt, al zijn ze nu anders van samenstelling dan vier jaar geleden. De beweging lijkt zelfs steeds effectiever te worden, wellicht mede dank zij de lessen geleerd van rebelen in Irak. En naast de Taliban zijn er krijgsheren, ontevreden stammen en bureaucraten, drugshande-

laren en criminelen. De grenzen tussen deze groepen zijn vaak niet of moeilijk te trekken. Afhankelijk van welke groep om welke redenen in onmin leeft met Hamid Karzais regering in Kaboel, moeten oplossingen worden gevonden om ze onschadelijk te maken.

Oorlog, geen opstand

Het was een fraai staaltje 'wishful thinking' van de Amerikaanse minister van defensie Donald Rumsfeld om in mei 2003 te verklaren dat na de eerdere regimewisseling nu de fase van zware gevechtshandelingen was beëindigd. De complete veldslagen die dit jaar soms plaatsvonden, zouden echter niet als een verrassing hebben moeten komen.¹ Want hoewel de Amerikanen in 2001 de Taliban razendsnel van de troon stootten, deden ze weinig meer dan de steden bezetten. Met hun kleine troepenmacht konden ze ook weinig anders. Maar zo bleven het platteland en de grens met Pakistan onbewaakt. Als gevolg daarvan werden de meeste Taliban, inclusief vrijwel hun gehele leiding, niet vernietigd, maar slaagden ze erin te ontkomen – naar de bergen of Pakistan. De beweging verloor weinig van haar capaciteiten, wist zich te reorganiseren en ze is nog steeds een geduchte tegenstander. En de Taliban van vandaag de dag zijn niet slechts een overblijfsel van het oude bewind. De 'nieuwe Taliban' is een coalitie van ontevreden groepen die constant een beroep kunnen doen op nieuwe rekruten. De beroemde vraag van Rumsfeld – doden we er meer dan er nieuwe bijkomen? – moet waarschijnlijk negatief beantwoord worden.

En wie vallen er tegenwoordig dan wel onder de Taliban? Ten eerste de aanhangers van Mullah Omar. De groep is nog steeds zeer gedisciplineerd en kan op grote steun rekenen in de Pakistaanse grensgebieden, waar ze altijd naar kunnen uitwijken als het te gevaarlijk voor hen wordt in Afghanistan zelf.² Ook deze 'oude Taliban' is trouwens niet statisch. Zo staan ze nu positief tegenover de scholing van meisjes.³ In de *madrassa's* (religieuze scholen) van Pakistan worden jaarlijks duizenden leerlingen, zowel Afghaanse vluchtelingen als Pakistanen, klaargestoomd om Taliban te worden. Velen zijn bereid

tegen de Amerikanen in Afghanistan te vechten. Dit is een probleem dat niet op korte termijn opgelost kan worden.⁴

Ideologisch zijn de Taliban (anders dan Al-Qaida) tegen elke vorm van modernisme en het Westen. Ze onderschrijven een strenge interpretatie van de sjaria en de vestiging in Afghanistan van een absolutistische islamitische staat. In sociaal opzicht zijn ze uitermate conservatief. Hun programma is overigens zodanig vaag, dat andere *mujahedin* met een grondige hekel aan de Amerikanen, die vóór de invasie de Taliban bevochten, nu met de Taliban tegen de Amerikanen en hun bondgenoten strijden. Een islamitische staat met de Taliban is nog altijd beter dan een afvallige staat onder Karzai en de Amerikanen, aldus hun redenering. De belangrijkste van deze rebelligroepen is de *Hizb-i-Islami* van Gulbuddin Hikmatyar.⁵

In de conservatieve zuidelijke provincies van Afghanistan, vooral Zaboel, Helmand en Kandahar, bestaat bovendien nog steeds steun onder de bevolking (die hier uit Pasjtoens bestaat) voor de Taliban. Niet alleen vinden zij de sociale agenda van de beweging aantrekkelijk. Onder het Taliban-bewind was dit gebied het hart van de beweging, wat ongekende politieke invloed meebracht. Onder het nieuwe bewind zijn ze deze invloed kwijtgeraakt en wederom afgezakt tot de status van buitengewest. Dit vormt een reden de Taliban te steunen. Vandaar dat in de grensgebieden met Pakistan in het zuiden de grootste gevechten plaatsvinden.

Aangezien het nieuwe bewind in Kaboel weinig macht heeft in de provincies, kunnen daar ook andere conflicten uitbarsten die soms – onterecht – aan de Taliban worden toegeschreven. In het afgelegen Noeristan, in het noordoosten, vindt een soort burgeroorlog plaats tussen met elkaar in onmin levende stammen.⁶ Wellicht maken de Taliban gebruik van de chaos in het gebied. Maar de Taliban als zodanig zijn niet het grootste probleem in Noeristan: dat is de onmacht van de centrale regering in afgelegen gebieden.

Huurlingen

Ook kunnen de Taliban op enige buitenlandse steun rekenen, voornamelijk van Arabieren en een aantal Tsjetsjenen. De Arabieren zijn vooral geconcentreerd in Kunar (waar Hikmatyar actief is) in het noordoosten en lijken ook aan gevechten deel te nemen. De Tsjetsjenen daarentegen lijken vooral

technische expertise aan te bieden (waar ze wellicht voor betaald krijgen, wat ze eerder huurlingen dan ideologische medestanders zou maken).⁷ Al-Qaida is ook nog steeds enigszins actief in het land, maar Irak vraagt meer aandacht van deze beweging.

Tot slot: waarschijnlijk kan niet alle geweld dat in de noordelijke helft van Afghanistan plaatsvindt (en een flinke portie van wat in het zuiden plaatsvindt) worden toegeschreven aan de Taliban; een deel is te wijten aan krijgsheren, ordinaire criminelen of corrupte ambtenaren.⁸

Oplossingen

Wat kan op korte termijn aan deze semi-permanente oorlog gedaan worden? Gevechten als in Noeristan en gewelddadige criminelen kunnen pas worden aangepakt als de staat meer tanden heeft; een paar arrestaties van hooggeplaatste criminelen zouden wel wonderen kunnen doen. Maar aan het Talibanprobleem kan en moet direct wat gedaan worden.

De Taliban moeten verslagen worden óf gewonnen voor het nieuwe regime

Ontevreden bevolkingsgroepen als in Zaboel kunnen voor het nieuwe regime gewonnen worden door ze meer *lokale politieke macht* te geven. De net gekozen regionale vertegenwoordigingen moet meer macht worden gegeven en gouverneurs moeten door de provinciale bevolkingen zelf worden gekozen en niet, zoals nu, door de president worden benoemd. Dit zal het gevoel wegnemen dat ze bestuurd worden door een goddeloos regime in het afgelegen Kaboel, waar ze zelf geen invloed over hebben. Meer lokaal zelfbestuur zal ook helpen om andere bevolkingsgroepen, in het noorden, met Karzai te verzoenen. Want elke groep heeft wel iets om zich over te beklagen. Na 25 jaar oorlog en *de facto* zelfbestuur voor de diverse regio's is een centralistisch bestuur geen optie. Een sterk presidentschap zoals nu zal ave-rechts werken.

En de Taliban zelf, die moeten óf verslagen worden, óf voor het nieuwe regime gewonnen worden. Waarschijnlijk is een combinatie het beste: eerst moeten de Westerse troepen in het land aantonen dat verder verzet zinloos is. Dit betekent dat meer offensieve acties ondernomen moeten worden (thans



wordt er meer gereageerd op acties van de Taliban dan dat er zelf offensieven worden uitgevoerd). De ongeveer 20.000 Amerikaanse en ISAF-troepen zijn hiervoor niet voldoende. Begin oktober bezocht NAVO-secretaris-generaal De Hoop Scheffer met NAVO-ambassadeurs Afghanistan. Daar werd gesproken over uitbreiding van de NAVO-troepenmacht ISAF met 6.000 man. Aangezien Amerika in de problemen zit in Irak, zou *Europa* voor versterkingen moeten opdraaien (indien het tenminste denkt dat terugkeer van het Taliban-regime voorkomen moet worden). Een eerste stap zou moeten zijn de commando's van de Amerikaanse (*Enduring Freedom*) en ISAF-operaties samen te voegen om operaties effectiever te maken. Frankrijk en Duitsland zijn hier echter tegen. Nederland, dat aan beide operaties in Afghanistan deelneemt, zou zich hier sterk voor kunnen maken.

Coöptatie of verdrijving?

Op de lange termijn lijkt er geen andere optie dan een verzoening met de Taliban tot stand te brengen (want er komen er immers meer bij dan er gedood kunnen worden...). Maar, Taliban opnemen in de nieuwe politieke structuur van het land voordat ze deze geaccepteerd hebben, kan gevaarlijk zijn. In feite is dit echter wat al metterdaad plaatsvond. Diverse (ex-)Taliban- en Hizb-i-Islami-leden hebben zich kandidaat gesteld voor de parlementsverkiezingen en verscheidenen zullen het tot parlementslid schoppen.⁹ Onder hun collega's zullen zij, afgezien van een grote hoeveelheid vrouwen, ook enkele krijgsheren vinden: 207 kandidaten beschikten over een eigen legertje; slechts 21 van hen werden gedisqualificeerd. Het parlement zal daarom meer uit individuen dan uit partijen bestaan. De criminelen en krijgsheren zullen er weinig voor voelen voor hen ongunstige wetgeving aan te nemen, en fundamentalisten zullen wellicht doen wat ze kunnen voor de Taliban vanuit het parlement. Een vergelijkbare situatie zoals die vroeger bestond met het bovengrondse Sinn Fein en de ondergrondse IRA lijkt goed mogelijk, wat de Taliban de kans geeft zowel politieke als militaire punten te scoren. Misschien dat op den duur de Taliban het nieuwe systeem zullen accepteren. Maar thans ligt hun loyaliteit onverdeeld bij Mullah Omar, die de ongedeelde macht wil. Daarom moet de macht van de Taliban toch eerst militair gebroken worden, voordat Afghanistan zich kan ontwikkelen als een weliswaar corrupt

en fundamentalistisch, maar in ieder geval vreedzaam land.

Natuurlijk moet ook Pakistan, waar zoveel Taliban worden opgeleid en onderdak vinden, meer onder druk worden gezet. Het wil nu een muur langs de grens met Afghanistan bouwen om infiltraties te voorkomen. Het zou beter en effectiever zijn Taliban-kopstukken te arresteren. Journalisten hebben al weinig moeite hen op te sporen; het Pakistaanse leger moet in staat zijn deze beroepsgroep te evenaren.

Drugshandel

Afgezien van de Taliban en een ongeschikt politiek systeem moet de drugshandel worden aangepakt. Afghanistan is de grootste producent van heroïne in de wereld. Ambtenaren, krijgsheren en Taliban zijn allen op de een of andere manier betrokken bij de lucratieve handel, wat een scheiding tussen de *War on Terror* en *War on Drugs* problematisch maakt. Er zijn nog geen grote drugskartels in Afghanistan, wat het misschien gemakkelijker maakt de handel aan te pakken. Maar wil Karzai dat? De minister van binnenlandse zaken Ali Ahmad Djalali trad in september af, officieel om persoonlijke redenen. Maar hij was een van de meest uitgesproken tegenstanders van krijgsheren en drugshandelaren die overheidsfuncties hadden weten te bemachtigen. Djalali's frustratie over zijn onmacht (en Karzais onwil [?] daar iets tegen te doen) kan de werkelijke reden voor zijn aftreden zijn geweest.¹⁰

Het is de vraag of Karzai nog steeds de juiste man voor Afghanistan is. Toen minister van financiën Asjraf Ghani na Karzais overwinning in de presidentsverkiezingen van oktober 2004 de president aanmoedigde een radicaal hervormingsprogramma in stellen en inefficiënte ambtenaren te ontslaan, werd de minister zelf ontslagen.¹¹ Krijgsheren met bloed aan hun handen maken nog steeds deel uit van de regering. Hooggeplaatste drugshandelaren worden niet gearresteerd. Dit alles is even gevaarlijk voor de ontwikkeling van Afghanistan als de Taliban.

De internationale gemeenschap moet aandringen op veranderingen. Anders zou zich in Afghanistan weleens iets kunnen ontwikkelen dat tussen het Italiaanse mafia- en het Colombiaanse drugsmodel in staat.¹² Open strijd zal in dit model niet voorkomen, maar criminelen (de oude krijgsheren, wier privé-legertjes zich ontwikkelen tot criminele organisaties) maken de dienst uit in de provincies. Belasting innen

voor de regering in Kaboel is in dit geval zo goed als onmogelijk. Het aanpakken van krijgsheren zou daarom voor de regering in Kaboel en de internationale troepenmacht even belangrijk moeten zijn als het bestrijden van de Taliban – nog een reden om meer troepen naar Afghanistan te zenden, en misschien wel de belangrijkste. Want Afghaanse drugs eindigen in Europa, terwijl de Taliban slechts de macht wil in Afghanistan.

Internationale gemeenschap

De kleine man van het Afghaanse platteland heeft weinig andere keus dan papaver te verbouwen. Want niets brengt hem zoveel op als de drugsteelt. De wederopbouw is daarom van groot belang. Tot dusverre is er weinig resultaat geboekt, ondanks buitenlandse hulp ter waarde van \$ 3,7 miljard sinds 2001.¹³ Wat de pogingen nog bemoeilijkt, is de vaak overdreven reactie als er een buitenlander wordt vermoord; de dood van Afghaanse medewerkers vormt daarbij niet veel meer dan wat voetnoten. Hele omliggende regio's worden als gevolg ontruimd, niet slechts door de getroffen hulporganisatie maar door alle buitenlandse bedrijven in het gebied. Gevolg: de wederopbouw komt stil te liggen en mensen beginnen zich af te vragen of er wel iets is verbeterd, zoals beloofd, sinds de Taliban. Werk aan de weg van Kandahar naar Herat werd bijvoorbeeld stilgelegd toen een Britse ingenieur werd vermoord. Dit is natuurlijk erg. Maar is de dood van één westerling het waard dergelijke voor Afghanistan zo belangrijke projecten stil te leggen en soms zelfs helemaal te beëindigen? Indien men zo handelt, wordt het voor de Taliban (en voor iedereen met een probleem met de regering-Karzai) wel erg aantrekkelijk door te gaan met het vermoorden van buitenlanders. Het werkt veel beter dan een zelfmoordaanslag: dood een (ongewapende) buitenlander, en het ganse reconstructiewerk in een provincie ligt stil.

Naast politieke hervormingen, robuust militair optreden, arrestatie van hooggeplaatste criminelen, krijgsheren en corrupte ambtenaren moeten buitenlandse organisaties in Afghanistan bereid zijn eigen slachtoffers te accepteren. Anders wordt de opbouw van het land wel heel moeilijk.

Noten

- 1 Sommigen hadden het inderdaad al voorspeld. Zie: Michael Scheuer, *Imperial Hubris. Why the West is losing the war on terror*, Washington, 2004. In dit boek wordt o.a. een pessimistisch

doch overtuigend beeld geschetst van wat in Afghanistan verwacht kan worden indien de Verenigde Staten *c.s.* hun politiek niet wijzigen.

- 2 De samenstelling van de nieuwe Taliban als geschetst in dit opstel is gebaseerd op diverse interviews met *mullahs*, journalisten, Afghanistan-experts en hulpverleners in Afghanistan en Pakistan tussen oktober 2004 en april 2005.
- 3 Aldus *mullah* Abdur Rashid Ghazi, een geestelijke in Islamabad (Pakistan), die op goede voet staat met de Taliban. Interview, 21 november 2004.
- 4 Interview met Rahimullah Joesoefzai, een Pakistaanse journalist en Afghanistan-expert (en de enige buitenlandse journalist die Mullah Omar heeft weten te interviewen), Pesjawan (Pakistan), 24 november 2004.
- 5 Een andere Hizb-i-Islami, de meer dan tachtig jaar oude Joenoes Khalis, steunde de Taliban ook, voor een deel. Maar Khalis stierf in november 2004 in Pakistan.
- 6 Voor details, zie: Daan van der Schriek, 'Nuristan: Insurgent Hideout in Afghanistan', in: *Terrorism Monitor*, vol. 3, issue 10, 19 mei 2005.
- 7 Interview met diplomaat, Kandahar, 28 april 2005.
- 8 Interviews met het Afghanistan NGO Security Office (dat veiligheidsbedreigingen analyseert), Kaboel en Mazar-i-Sjarif.
- 9 Tellingen vonden nog plaats bij voltooiing van dit artikel. Omdat Karzai zich tegen een lijststelsel heeft gekant, maken krijgsheren e.d. meer kans verkozen te worden, terwijl de ontwikkeling van politieke partijen wordt tegengegaan.
- 10 *BBC News*, 'Senior Afghan minister to quit', 28 september 2005.
- 11 'A glass half full', in: *The Economist*, 15 september 2005.
- 12 Interview, Kaboel, oktober 2004.
- 13 Inkomsten uit de drugshandel worden geschat op het dubbele daarvan in dezelfde periode: Carl Robichaud, 'Peril in Afghanistan', in: *The Century Foundation*, 22 september 2005.

Drs Daan van der Schriek werkte van augustus 2004 tot mei 2005 als journalist in Afghanistan, o.a. voor de *Economist Intelligence Unit* en de *Jamestown Foundation's Terrorism Monitor*. Sinds juni jl. werkt hij als analist in Centraal-Azië voor de *International Crisis Group*.

Nieuw bewijs van Nederlands onvermogen te dekoloniseren

René de Groot:

Drie miljard verwijten.

Nederland en Suriname, 1974-1982.

Amsterdam: Boom, 2004; 283 blz. (met lijst van bronnen en literatuur, register van namen); 27,50 euro; ISBN: 90-8506-025-7

Nederland wordt steeds flinkser. Op een en dezelfde dag berichtte de Nederlandse pers zelfs dat onze toekomstige basisschool-leerkrachten binnenkort niet langer voor de klas mogen staan zonder een rudimentaire kennis van wiskunde en dat de Tweede Kamer in de toekomst tot een 'zakelijke' verhouding met Suriname wil komen.

Dat laatste lijkt erop te duiden dat Nederland Suriname eindelijk als buitenland accepteert. Dat was in de periode tussen 1975 en 1982 wel anders. Over de politieke contacten tussen de twee landen valt veel te zeggen, maar niet dat ze zakelijk waren. Dat geldt in het bijzonder voor het moeilijkste dossier: de bestemming van de grote zak met geld die Nederland bij de soevereiniteitsoverdracht in 1975 aan Suriname had beloofd. De nieuwbakken Surinaamse regering mocht echter niet vrijelijk over dat geld beschikken, hoewel dat veel problemen zou hebben voorkómen. Maar Nederland was bang dat z'n goeie geld dan in het luchtledige zou verdwijnen. Vandaar de eis dat een bilaterale commissie elke projectaanvraag diende goed te keuren alvorens Nederland geld stuurde. Dat bleek een rampenscenario. De wederzijdse frustraties waren groot en de miljarden zijn toch in het luchtledige verdwenen. Er bestaat geen mooier bewijs voor de stelling dat geld niet gelukkig maakt dan de

geschiedenis van deze 3 miljard gulden aan ontwikkelingshulp.

De oorzaak van het falende beleid is niet moeilijk te vinden: *het onvermogen van Nederland om te dekoloniseren*. Dat was in Indonesië gebleken en ook in Nieuw-Guinea. In Suriname ging het voor de derde keer fout. Keer op keer was Nederland niet in staat te accepteren dat de politici en bestuurders van zijn ex-koloniën na de soevereiniteitsoverdracht niet langer de normen en waarden van het vroegere moederland voor ogen hielden, maar zich aanpasten aan wat in de regio gebruikelijk was. Zonder de dwingende ogen van de kolonisator bleken behoorlijk bestuur, onkreukbaarheid en controle niet diep geworteld te zijn en gemakkelijk te kunnen worden vervangen door bevoordeling van de eigen clan of etnische groep, vriendschapspolitiek en gesjoemel.

De meeste ex-kolonisatoren begrepen gelukkig dat ze bij de beoordeling van hun voormalige koloniën de lat flink wat lager moesten leggen. Nederland niet. Elke afwijking van de eigen bestuurspraktijk werd onder het vergrootglas van de vaderlandse pers gelegd. Zo ontstond er al snel de indruk dat de Indonesiërs en de Surinamers er een rotzooi van maakten en in het geval van Suriname vond de Nederlandse frustratie een uitweg in de Commissie Ontwikkelingssamenwerking Nederland Suriname (CONS), die over de financiering van de ontwikkelingsprojecten moest beslissen.

Nodig was die frustratie niet, want blanco cheques waren wél zo gemakkelijk geweest en hadden hetzelfde effect gesorteerd. Het is inmiddels zonneklaar dat het gulle Nederlandse afscheidsgeschenk Suriname nauwelijks iets heeft opgeleverd. Zo is er veel geld verdwenen in de bodemloze

put van het West-Surinameproject, met onder meer de aanleg van een nooit gebruikte spoorlijn. Het bestuur en de regering van Suriname waren *überhaupt* niet in staat te voldoen aan de hooggespannen verwachtingen ten aanzien van voorbereiding en uitvoering van de projecten. Nederland ging er zich met steeds meer nadruk mee bemoeien. 'Paternalisme', noemt de auteur die houding en daar is veel voor te zeggen, maar wat voor kwalificatie had hij gebruikt als niet Nederland, maar een internationale organisatie als het IMF of de Wereldbank met de vuist op tafel had geslagen?

In de conclusie komen opmerkelijke feiten naar voren. Kritiek op de hulp in Suriname kwam in het begin niet van Rechts, maar van Links. Ontwikkelingshulp zou alleen maar de uitbuiting van Suriname ten bate van het Nederlandse bedrijfsleven ten doel hebben. De auteur wijst er echter op dat er van bevoordeling van het Nederlandse bedrijfsleven nauwelijks sprake was. Daar staat tegenover dat de Nederlandse gelden evenmin veel betekenis hadden voor de Surinaamse economie, omdat er voornamelijk importen mee werden gefinancierd. Het was niet het vele geld, maar juist de Nederlandse politiek die Suriname heeft benadeeld. Nederland heeft immers de militaire coup van 1980 min of meer gesteund in plaats van te ijveren voor terugkeer van de democratisch gekozen regering.

Daar zit een kern van waarheid in, maar toch *is dit oordeel te hard*. De Surinaamse democratie stelde *sowieso* niet veel voor, en tot vandaag de dag zijn noch de dictator noch de ambtenaren en politici die de dictatuur hebben gesteund, ter

verantwoording geroepen. Wél kan ik de auteur volgen in zijn these dat de Surinaamse economie eerder schade dan voordeel heeft gehad van de Nederlandse goedgeefsheid. De gelden uit Nederland wekten zowel bij het bedrijfsleven als de overheid in Suriname de indruk dat de strijd om het bestaan nog zo moeilijk niet was. Bij het toekennen van de miljarden alsook het schipperen met de goedkeuring van de projecten en de lakse controle op de uitvoering speelde het koloniale schuldgevoel een grote rol, en dat gevoel blijkt een slechte raadgever te zijn geweest. De auteur wijst hier in het bijzonder op de toenmalige minister Pronk. Zijn opvolger, Jan de Koning, voerde een veel consistentere beleid.

Het verhaal van René de Groot is gebaseerd op een uitvoerige studie van de literatuur. Daarnaast heeft de auteur een aantal overheidsarchieven geraadpleegd en interviews afgenomen. De hoofdstukken zijn chronologisch ingedeeld. Het verhaal houdt op in 1982, toen de decembermoorden een eind maakten aan de Nederlandse hulp. Maar ook daarna bleef Suriname een bijzonder stukje buitenland, getuige het feit dat er nog ver na de dekolonisatie veel berichten over Suriname in de Nederlandse pers werden opgenomen, vaak op de binnenlandspagina.

Na de coup is er bijna een kwart eeuw gepasseerd, maar het staat nog te bezien of Suriname werkelijk een gewoon deel van het buitenland is

geworden. Ik ben er nog niet zo zeker van dat de Tweede Kamer haar mond houdt als er daar weer iets dramatisch zou voorvallen. De voortdurende strubbelingen met de Antillen doen vermoeden dat Nederland nog steeds niet in staat is zijn ex-koloniën strikt zakelijk te benaderen. 'The long goodbye' van Nederlandse bemoeizucht en paternalisme is voor de Antillen nog niet eens begonnen.

Piet Emmer

Dr P.C. Emmer is hoogleraar Geschiedenis van de Europese expansie aan de Universiteit Leiden.

Nederlandse anti-kernwapenbeweging geboekstaafd

Remco van Diepen:

Hollanditis. Nederland en het kernwapendebat 1977-1987.

Amsterdam: Bert Bakker, 2004; 504 blz.; 30,- euro; ISBN: 90-351-2740-4

In de eerste helft van de jaren tachtig vonden in Nederland de meest massale buitenparlementaire acties van na de Tweede Wereldoorlog plaats. In 1981 en 1983 demonstreerden 400.000 resp. 550.000 burgers tegen de plaatsing van kruisraketten in ons land. In 1985 tekenden 3,75 miljoen Nederlanders een 'volkspetitionnement' tegen de raketten.

In zijn door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek gefinancierde studie heeft de historicus Remco van Diepen ge-

probeerd de vraag te beantwoorden '... waarom de discussie over de plaatsing van de 48 kruisvluchtwapens uitmondde in een van de grootste maatschappelijke en politieke conflicten die Nederland na de Tweede Wereldoorlog heeft gekend. Hierbij zal uiteraard vooral worden gekeken naar de rol van het IKV en andere vredesorganisaties. Hoe is de vredesbeweging er in zeer korte tijd in geslaagd een massale aanhang te verwerven, en mede daardoor de komst van de kruisvluchtwapens zes jaar lang tegen te houden? Hoe is het mogelijk dat Nederland, lange tijd een van de loyaalste NAVO-lidstaten, binnen enkele jaren een "stoorzender" en een "luis in de pels" van het bondgenootschap werd?' (blz. 19-20).

Van Diepen heeft de term 'hollanditis' ontleend aan de historicus Walter Laqueur, die in 1981 in een

geruchtmakend artikel in het tijdschrift *Commentary* betoogde dat de opbloei van de vredesbeweging in Nederland neerkwam op herleving van oude neutralistische en pacifistische sentimenten. Laqueurs these gaf destijds aanleiding tot een levendig debat. Onder andere Voorhoeve en Heldring hadden al eerder gewezen op de moralistische, neutralistische en messianistische traditie in de kijk van veel Nederlanders op de internationale politiek. Van Staden en Siccama daarentegen schreven de opkomst van de vredesbeweging vooral toe aan de ontzuiling van de jaren zestig en zeventig en de daarmee gepaard gaande verwarring onder de politieke elites. Daarnaast was de vredesbeweging in die tijd bepaald niet alleen in Nederland krachtig vertegenwoordigd. Ook in België (vooral Vlaanderen), de Bondsrepubliek, Groot-Bri-

tannië, Noorwegen en Denemarken laaiden de emoties hoog op, anders dan in Zuid-Europa, waar de vredesbeweging veel minder aan de weg timmerde. In zijn boek gaat Van Diepen in op de vraag of er inderdaad sprake was van een herleving van neutralisme, pacifisme en gidslanddenken.

De acties tegen de kruisraketten waren niet de eerste massale acties van de Nederlandse vredesbeweging. In reactie op de verschrikkingen van de Eerste Wereldoorlog organiseerde in het bijzonder de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij in het begin van de jaren twintig tal van acties, onder andere, en met succes, in 1923 tegen de Vlootwet, die voorzag in een forse versterking van de vloot, vooral in Nederlands-Indië. In de jaren dertig zakte de vredesbeweging evenwel in, ten gevolge van de economische crisis en de opkomst van fascisme en nationaal-socialisme. In de jaren 1945-1970 was Nederland een trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten en er rees niet of nauwelijks protest tegen de komst van de eerste kernwapens in 1959. De Ban-de-Bom-beweging en de Pacifistisch-Socialistische Partij kregen in het begin van de jaren zestig een bescheiden aanhang, die niet te vergelijken was met de steun voor de Britse *Campaign for Nuclear Disarmament*. Halverwege de jaren zestig deed zich een explosie voor in buitenparlementaire acties, maar ook toen kwam de vredesbeweging in Nederland nauwelijks van de grond.

Van Diepen laat zijn uitgebreide weergave van het 'kernwapendebat' in Nederland beginnen in 1977, met de protesten tegen de neutronenbom, die 'mensen doodt maar gebouwen laat staan'. Het Comité Stop de Neutronenbom, een door de CPN gecontroleerd 'onafhankelijk personencomité', leidde de acties. In hetzelfde jaar startte het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) de campagne 'Help

de kernwapens de wereld uit, om te beginnen uit Nederland'. Het IKV speelde vanaf 1979 een belangrijke rol in de acties tegen het NAVO-dubbelbesluit uit 1979, dat twee componenten had: plaatsing van 572 nieuwe kernwapens voor de middellange afstand in diverse Europese landen, waaronder Nederland, en een aanbod aan de Sovjetunie tot onderhandelingen over wapenbeheersing. De acties, die steun kregen van linkse partijen en vakbonden, van kerken en tal van andere maatschappelijke organisaties, spitsten zich toe op de plaatsing van 48 kruisraketten in Nederland. De acties hadden uiteindelijk géén succes; in 1985 besloot de Nederlandse regering tot plaatsing over te gaan. Toch zijn de raketten er *niet* gekomen dank zij een in 1987 door de Verenigde Staten en de Sovjetunie afgesloten wapenbeheersingsovereenkomst.

In een uitvoerige slotbeschouwing geeft Van Diepen de oorzaken van de korte maar hevige opbloei van de vredesbeweging weer. Een *structurele oorzaak* is zijns inziens het welhaast permanente 'gidslandcomplex', dat kenmerkend is voor Nederland en een vruchtbare voedingsbodemp voor de vredesbeweging vormt. Toch heeft Laqueur, met zijn these van de 'hollanditis', niet volledig gelijk, want de Nederlandse bevolking was begin jaren tachtig niet pacifistischer of neutralistischer dan Belgen, Fransen en Denen. Een *tweede oorzaak* betreft de 'culturele revolutie' van de jaren zestig, de ontzuiling en de verwarring onder de politieke elites, die een gunstig klimaat schiepen voor buitenparlementaire acties in het algemeen. *Ten derde* wijst Van Diepen op de specifieke omstandigheden omstreeks 1980: de 'nieuwe koude oorlog' en de door velen verafschuwde opvattingen van de nieuwe Amerikaanse president Reagan. *Ten slotte* waren er 'entrepreneurs' die op

behendige wijze mensen en middelen wisten te mobiliseren, van wie IKV-secretaris Mient-Jan Faber het meest uitgesproken voorbeeld is.

Het geringe succes van de vredesbeweging schrijft Van Diepen toe aan de polarisatie die zich ten tijde van de acties voltrok. Uiteindelijk kregen de acties het karakter van een massaal protest van 'links' tegen 'rechts', en omdat 'rechts' (d.w.z. CDA en VVD) in de periode 1982-1986 nu eenmaal de meerderheid in de Tweede Kamer had en de regering vormde, kon het zich uiteindelijk een besluit tot plaatsing permitteren. Aanvankelijk waren er binnen het CDA, anders dan in de VVD, zeker leden en kiezers die kritisch stonden tegenover het kabinetsbesluit, maar zij namen vrijwel geen deel aan de protestacties. Ook profiteerden de linkse partijen electoraal niet of nauwelijks van het kruisrakettenissue; klaarblijkelijk vond het gros van de kiezers andere *issues*, zoals de economische malaise begin jaren tachtig, belangrijker. Ten slotte was in de loop van de jaren tachtig de positie van de linkervleugel van het CDA – de 'loyalisten' en 'atoompacifisten' – zeer verzwakt.

Sinds 1987 is van de vredesbeweging in Nederland weinig meer te merken geweest, al is de 'messianistische' voedingsbodemp nog steeds aanwezig. Er is wel wat protest geweest tegen de diverse oorlogen in Irak, maar dat valt in het niet vergeleken bij de acties in andere Europese landen. De gewijzigde internationale omstandigheden, de *déconfiture* van links en van het 'progressieve christendom', alsmede de individualisering van de samenleving zijn hier volgens Van Diepen debet aan.

Van Diepen heeft een uitstekend boek geschreven, dat ongetwijfeld te boek zal komen te staan als een standaardwerk over één van de meest roerige perioden in de geschiedenis

van Nederland na de Tweede Wereldoorlog. Veel nieuwe informatie heeft hij niet verzameld, maar hij heeft wél de bestaande informatie op een zeer overzichtelijke wijze geordend. Het resultaat is een goed gedocumenteerde, zeer goed geschreven en boeiende studie, waarin hij niet alleen het kernwapendebat in Nederland nauwgezet bespreekt, maar ook uitvoerig ingaat op de historische, internationale en politieke context van de acties van de vredesbeweging. Daarnaast is het mij als bescheiden deelnemer aan de acties van de vredesbeweging in die tijd opgevallen hoe goed Van Diepen de 'tijdgeest' van het begin van de jaren tachtig begrepen heeft.

Dat neemt niet weg dat de analyse van Van Diepen niet geheel overtuigt. Dat betreft vooral het belang van wat hij het *gidslandcomplex* noemt, dat typisch Nederlands zou zijn. Mijns inziens is dit een factor die weinig verklaart want, zoals de auteur zelf aangeeft, bloeide de vredesbeweging begin jaren tachtig ook in andere Noordwest-Europese landen op. Het is jammer dat de auteur niet nader ingaat op de door hemzelf (blz. 16-17) aangehaalde analyse van de Duitse politicoloog Joffe, die constateert dat de vredesbeweging in Noord-Europa veel sterker was dan in Zuid-Europa, wat veroorzaakt zou zijn door de verschillen in opstelling van de sociaal-democratische partijen. Het is inderdaad opvallend dat in het algemeen de 'nieuwe sociale bewegingen' (naast de vredesbeweging o.a. ook de milieu- en vrouwenbeweging) in Noord-Europa veel sterker waren dan in Zuid-Europa, waarbij Vlaanderen tot Noord- en Wallonië tot Zuid-Europa behoort. In Zuid-Europa speelden communistische partijen, anders dan in Noord-Europa, lange tijd een belangrijke rol en waren de sociaal-democratische partijen in ieder geval op papier aanmerkelijk radicaler dan

in Noord-Europa. De Noord-Europese sociaal-democratische partijen hadden veel eerder en veel radicaler afstand gedaan van het oorspronkelijke marxistische gedachtegoed, waardoor zij opener stonden voor de thema's van de nieuwe sociale bewegingen. In Zuid-Europa, inclusief Wallonië, was in de eerste helft van de jaren tachtig de 'sociale strijd' nog steeds aanmerkelijk belangrijker dan de *issues* van de nieuwe sociale bewegingen.

Met het 'gidslandcomplex' is al helemaal niet de thans in internationaal perspectief zwakke positie van de vredesbeweging te verklaren. Het lijkt erop dat de afbraak van traditionele maatschappelijke verbanden, de individualisering en het consumentisme in Nederland verder voortgeschreden zijn dan in andere landen.

Een minpunt is de manier waarop Van Diepen veelvuldig zijn eigen min of meer neo-conservatieve opvattingen in zijn boek door laat klinken. De auteur voelt zich geroepen continue oordelen over standpunten van individuen en organisaties en daarbij komt duidelijk naar voren waar zijn sympathieën liggen. Zeker in zijn slotbeschouwing weet hij geen maat meer te houden, waarbij de grote boosdoeners 'intellectuelen en politici' zijn die in de jaren tachtig en negentig 'in allerlei gevaarlijke valkuilen' zijn getrapt (blz. 404). Nu kan het geen kwaad als een auteur, bijvoorbeeld in het voorwoord of een nabeschouwing, zijn eigen stellingname naar voren brengt, maar het zou Van Diepen gesierd hebben als hij in zijn betoog als geheel wat meer distantie in acht genomen had. Nu wekt hij de indruk aan te willen tonen dat niet de vredesbeweging maar Reagan destijds gelijk had. Dat is zijn goed recht, maar dan had hij een ander boek moeten schrijven, namelijk over de merites van de Nederlandse

vredesbeweging. Ik hoop dat Van Diepen zich wat meer inhoudt in de volgende drukken die ongetwijfeld van dit boek zullen verschijnen.

Wim van Noort

Dr Wim van Noort, socioloog, is verbonden aan de faculteit sociale wetenschappen van de Universiteit Leiden.

Nederlandse perspectieven op internationale veiligheid

**Bert Bomert, Theo van den Hoogen,
Ramses A. Wessel (red.):
Internationale Veiligheidsvraagstukken
en het Nederlands perspectief. Jaarboek
Vrede en Veiligheid, 2004.**

*Nijmegen: Centrum voor Internationale
Conflictanalyse & Management (CICAM),
Radboud Universiteit Nijmegen, 2004; 241
blz.; 22,50 euro; ISBN: 90-71701-79-4*

De redactie van de jaarlijkse publikatie van het Centrum voor Internationale Conflictanalyse & Management van de Radboud Universiteit is er ook dit jaar in geslaagd een tiental artikelen van zeer uiteenlopende aard, inhoud en omvang te bundelen. Wél blijft het een beetje gissen naar de rode draad van de opstellen, maar de volgende omschrijving, afkomstig van de achterflap van het Jaarboek 1994, voldoet gelukkig ook nu nog: 'Niet alleen het overheidsbeleid wordt geanalyseerd, maar ook is er traditioneel aandacht voor de opvattingen van de publieke opinie en de vredesbeweging. Daarnaast wordt uitgebreid stilgestaan bij de internationale context waarbinnen het Nederlandse beleid gestalte krijgt.' Weliswaar is de vredesbeweging niet meer zo prominent aanwezig, maar voor het overige zou een variant van deze omschrijving bij toekomstige jaarboeken nuttig werk kunnen verrichten voor het concentratievermogen van samenstellers, auteurs en lezers. Hetzelfde geldt overigens voor een inleidend redactioneel, waarin de context voor het jaar 2004 op scherp wordt gesteld.

De variëteit van de bundel is op zich zelf niet verwonderlijk, gezien het beweeglijke karakter van zowel het overheidsbeleid als de internationale context, die immers het centrale

thema vormen. Wat bij deze bundel echter wel in het oog springt, is het ontbrekende Nederlandse perspectief in meer dan de helft van de beschouwingen. Wellicht is dit het gevolg van de contrastrijke doelen die met deze publikatie beoogd worden: enerzijds een jaarboek met een verslaglegend karakter, anderzijds een samenstel van analyses van internationale vraagstukken, in samenhang met het al dan niet verklaarde Nederlands perspectief. Zo had in de beschouwingen van zowel Kees Homan als Charlotte Hille over respectievelijk Centraal-Azië ('Centraal-Azië: een nieuwe *great game* tussen Rusland, Verenigde Staten en China') en de Kaukasus ('Conflicten in de Kaukasus') een koppeling gelegd kunnen worden met het Nederlandse OVSE-voorzitterschap in 2003, door te bezien of onze stuurmanskunst enige invloed heeft gehad op de door Homan zo noodzakelijk geachte politieke, sociale en economische hervormingen c.q. op de oplossing van de door Hille beschreven Kaukasische conflicten.

Hetzelfde geldt voor de twee artikelen van Theo van den Hoogen over de moeizame geboorte van het Grondwettelijk Verdrag (co-auteur: Hester Menninga) en Cyprus als smet op het succesverhaal van de Europese Unie. Over de inzet van het Nederlandse EU-voorzitterschap op deze dossiers valt weinig tot niets terug te vinden. De overige twee opstellen waarbij een Nederlandse invalshoek ontbreekt, zijn het gedegen jaaroverzicht 'Proliferatie en non-proliferatie in 2004' van Paul Rusman en de Midden-Oostenanalyse van Erik Ackermann en Melanie Bartels ('Na Arafat en Internationaal Gerechtshof: Openingen in het Israëliësch-Palestijns conflict?'). Waarschijnlijk is

dit te wijten aan het feit dat beide onderwerpen steeds meer vanuit een multilaterale, Brusselse en steeds minder vanuit een nationale, Haagse optiek worden behandeld. De overige bijdragen vormen een ware caleidoscoop van onderwerpen. Zo komen aan bod: de vernieuwing van de VN; de genocide in de Soedan; terrorisme van eigen bodem; en de Nederlandse opinie.

Bibi van Ginkel en Ramses Wessel vragen zich af of de VN-Veiligheidsraad zich 'bestuurlijk vernieuwt' tot wereldwetgever of achterhaald instituut. De auteurs doen dit door de belangrijkste aanbevelingen uit het *High-level Panel*-rapport af te zetten tegen de alledaagse praktijk van de internationale rechtsorde. Ze besteden aandacht aan het functioneren van de Veiligheidsraad, aan de vermeende proliferatie van subsidiaire organen en aan de mogelijkheid van gebruik van geweld zonder machtiging van de Veiligheidsraad. Op dit laatste punt komen ze tot de conclusie dat het AIV/CAVV-rapport over dit onderwerp meer ruimte laat dan het HLP-rapport. Misschien wel begrijpelijk, gezien de Amerikaanse opvattingen over internationaal geweldgebruik, zoals verwoord in de Veiligheidsstrategie van de regering-Bush. Het essay wordt afgesloten met een aantal conclusies van de schrijvers die door VN-secretaris-generaal Kofi Annan al eerder kernachtig zijn samengevat: 'Those who seek to bestow legitimacy must themselves embody it; and those who invoke international law must themselves submit to it.'

Gelijm Molier licht toe hoe de genocide in Soedan zich verhoudt tot de juridische plicht tot ingrijpen. Opvallend detail in dit artikel is de positie-

bepaling van de Nederlandse regering als het gaat om het ontkennen van het verband tussen de urgentie van actie in Soedan en de juridische classificatie van de gepleegde misdaden. Molier stelt dat deze uitspraak twee interpretaties kent. De positieve zienswijze is dat er juridisch geen sprake hoeft te zijn van genocide alvorens kan worden overgegaan tot een humanitaire interventie. Deze wijze van formuleren betekent echter tevens dat het vaststellen van genocide juridisch niet verplicht tot een gewapend optreden ter beëindiging ervan. En hiermee neemt de regering een ambivalente houding in, die volgens de schrijver echter wél gedekt wordt door de bepalingen van het internationaal recht.

Edwin Bakker gaat in op de vraag of de dreiging van terrorisme in Nederland nu groter is dan ooit. In een genuanceerd betoog weet hij duidelijk te maken dat de situatie rond terrorisme anno 2004 duidelijk een andere is dan in de voorgaande decennia en

dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord: de gepercipieerde fysieke dreiging van een terroristische aanslag is groter dan ooit. Dit groten-deels als gevolg van een aantal mondiale en ook lokale trends, die door Bakker worden beschreven. Voeg daarbij de wijze waarop in Nederland regering en media zijn omgegaan met het fenomeen terrorisme van eigen bodem, en 'de terrorist' heeft zijn slag geslagen: 'de Nederlander' is in de greep van de angst. Deze situatie steekt scherp af tegen die in het Verenigd Koninkrijk, waar professioneel politiek leiderschap, informatiebeleid en crisismanagement al jaren worden ingezet in de strijd tegen het terrorisme en de gevolgen ervan. Omdat voorzien wordt dat ook de komende jaren terrorisme hét onderwerp van gesprek blijft in Nederland, wordt het tijd meer aandacht te besteden aan *social impact management*, aldus Bakker.

Philip Everts behandelt in de hekkensluiter van deze bundel de ontwik-

kelingen in de Nederlandse publieke opinie. De veiligheidsonderwerpen variëren van de bedreiging van de wereldvrede tot wat Nederlanders over Duitsers denken en *vice versa*. Of er verband zit tussen het een en het ander, blijft helaas onbelicht. Gewoontegetrouw beperkt Everts zich in zijn bijdrage tot een vergelijkende analyse met voorgaande jaren. Voor 2004 is hij er echter in geslaagd voor een gedeelte van zijn onderzoek ook een vergelijking te presenteren met de publieke opinie in ons omringende landen, en dat is de moeite van het lezen waard.

Gert de Nooy

Gert de Nooy was o.m. Nederlands militair attaché in Boekarest en hoofd diplomatieke en militaire samenwerking van het Ministerie van Defensie in Den Haag. Hij is thans als *senior fellow* verbonden aan het Clingendael Security and Conflict Programme (CSCP).

It's the culture, stupid!

Emerson Vermaat:

Misdaad, migratie en cultuur.

Utrecht: Aspekt B.V., 2004; 331 blz.; 24,95 euro; ISBN: 90-5911-150-8

Het onderwerp 'cultuur' heeft lange tijd iets onaantastbaars gehad. Het was niet politiek correct te spreken over 'betere' of 'slechtere' culturen. Alle culturen waren immers gelijkwaardig. Van dat standpunt komt men nu terug. En terecht, want cultuur speelt een belangrijke rol bij onderwerpen als inburgering en

integratie, ontwikkelingssamenwerking, bij de uitbreiding van de EU, en bij de recente 'botsing der culturen' (terroristische aanslagen). In dit kader valt het verschijnen van het boek van Emerson Vermaat dus toe te juichen.

Het is een vlot geschreven boek, waarin veel hedendaagse problemen de aandacht krijgen die zij verdienen. Helaas niet altijd op de goede manier; het lijkt er sterk op dat de auteur met een bepaalde vooringenomenheid aan zijn boek begonnen is. Dat neemt niet weg dat ik zijn primaire visie op 'cultuur' deel. Het door hem gemaakte onderscheid tussen Westerse en

niet-Westerse culturen in hoofdstuk 2 is dan ook een van de sterkste delen van het boek. Ook wordt een mooi beeld geschetst van hoe naïef Nederland is geweest door mensen binnen te halen die in hun eigen land nog in de 'donkere Middeleeuwen' leefden, maar die zich hier wel probleemloos 'met behoud van eigen cultuur' zouden aanpassen.

Er tekent zich een sterke tweedeling af in de hoofdstukken van het boek. In het eerste deel gaat het om verschijnselen in niet-Westerse culturen die vanuit elk perspectief laakbaar zijn, zoals eerwraak, de geweldscultus

en de discriminatie van andersdenkenden. Net als Vermaat heb ik een grote afkeer van cultuurrelativisme, dat dergelijke primitieve gebruiken goedpraat 'omdat dit nu eenmaal bij hun cultuur past'. Alle mensen zijn mijns inziens gelijkwaardig, of het nu gaat om mannen/vrouwen, homo's/hetero's, witten/zwarten of diverse soorten religies. En wanneer grondrechten botsen (mogen bijvoorbeeld moslims hun vrouwen onderdrukken?), gaat het recht van het individu boven dat van de groep.

Het tweede deel bestaat uit misstanden waarbij – in mijn ogen – juist het Westerse beleid niet vrijuit gaat, hetgeen geleid heeft tot diverse vormen van internationale criminaliteit. In alle culturen hebben mensen behoefte aan bijvoorbeeld drugs – zo ook in de onze. Een verbod is dan als middel vrijwel altijd erger dan de kwaal, terwijl een Nederlands beleid van gedogen vaak het minste kwaad is, of het nu om abortus, euthanasie of drugsgebruik gaat. Als christelijk journalist heeft Vermaat natuurlijk recht op zijn eigen politieke opvattingen, maar hij moet er rekening mee houden dat dit zijn analyse zeer subjectief maakt. Over bepaalde 'fouten' in het christendom – zoals de dubieuze rol die de vorige Paus heeft gespeeld in het verspreiden van HIV/Aids – stapt hij wat luchthartig heen, terwijl hij die fouten andere religies (de islam of Afrikaanse natuurgodsdiensten) juist nadrukkelijk wél verwijt.

Ruim de helft van de geschetste problemen zal vermoedelijk snel verdwijnen als er een oplossing wordt gevonden voor het mondiale 'drugsprobleem'. Zo gaat Vermaat over de schreef in hoofdstuk 7 over de Nederlandse Antillen, waar hij een zeer gerespecteerd politicus als oud-minister van justitie Rutsell Martha belachelijk probeert te maken wan-

neer deze – volkomen terecht – stelt dat de drugsproblematiek op de Antillen vooral de schuld van Nederland (c.q. Europa) is, waar immers de vraag naar cocaïne vandaan komt (blz. 185). Als hij dan vervolgens (overigens wél terecht) de corruptie van de regering-Godett (2003-2004) aan de kaak stelt (blz. 185-191), is hij meteen veel minder geloofwaardig.

Verder bevat het boek, geschreven door een 'ervaren onderzoeksjournalist', te veel feitelijke onjuistheden. 'Eerwraak' (hoofdstuk 4) komt beslist niet alleen in de islamitische wereld voor, maar ook in het – katholieke – Latijns-Amerika. Misschien moet hij anders *Kroniek van een aangekondigde dood* van Gabriel García Márquez eens lezen. Ook vrouwenbesnijdenis (hoofdstuk 3) komt niet alleen in islamitische landen voor, maar ook in veel orthodox-christelijke landen. Dit staat wel ergens in een eindnoot vermeld, maar niet in de hoofdtekst.

Daarnaast zijn de vele verhalen over (ex-)moslims die met de dood bedreigd zijn, natuurlijk erg schokkend, maar ze worden soms wel erg klakkeloos geloofd. Neem het VVD-Tweede Kamerlid Ayaan Hirsi Ali. Ze heeft toegegeven dat zij hier onder valse voorwendselen politiek asiel heeft gekregen, omdat ze uit het (veilige) Kenia kwam en niet uit (het door een burgeroorlog geteisterde) Somalië.¹ Te ontkomen aan een uithuwelijking is natuurlijk een acceptabel motief, maar dan is het wel hypocriet te beweren dat alle (andere) Somalische asielzoekers hun vluchtverhaal verzonnen hebben, zelfs als het waar is.² En zijn de bedreigingen van vóór november 2004 (moord op Van Gogh) nou verzonnen of niet (blz. 71)?

Zelf schrijft Hirsi Ali na een vervelende woordenwisseling met een Brabantse puber in een Haags café, dus lang nadat ze bij de politie aangifte had gedaan van diverse 'bedreigin-

gen': 'Niet één dreigement heeft zo'n sterke indruk op mij gemaakt als dat (...).³ Iemand die eerder gelogen heeft en nu zo iets zegt, is óf nooit bedreigd geweest óf volslagen in de war, of beide.

Voor zover dat nog nodig is, kan Vermaats boek een nuttig tegenwicht bieden aan de warhoofden die beweren dat alle culturen 'gelijkwaardig' zijn. Natuurlijk is dit geen wetenschappelijk werk, maar Vermaat schetst zó veel verontrustende ontwikkelingen, dat de lezer benieuwd raakt naar zijn eigen visie. Veel problemen worden echter vooral omschreven, maar nauwelijks geanalyseerd. En de conclusies in hoofdstuk 12 zijn teleurstellend. Stellen dat het 'zonder de Joegoslavische en Albanese mafia in Europa een stuk veiliger zou zijn' (blz. 329) is als het inbeuken van een open deur. Helemaal bont maakt hij het met zijn aanbeveling (met een hoog 'Geert Wilders-gehalte') dat Nederland de Antillen moet afstoten, 'anders worden wij zelf gekoloniseerd – door de Colombiaanse drugsmafia' (blz. 329), zonder uit te leggen hoe Nederland de Antillen kan afstoten zonder diverse internationale verdragen te schenden.

In zijn boek zegt Vermaat nergens iets over welk immigratiebeleid de Nederlandse regering dan wél had moeten voeren. Met instemming citeert hij (op blz. 9) een CPB-studie,⁴ die concludeert dat de in het verleden gevoerde immigratiepolitiek voor Nederland een negatieve kosten-baten-balans had opgeleverd. Dit is echter volstrekt niet hetzelfde als te stellen dat immigratie onder *geen enkele omstandigheid* voor Nederland voordelig zou zijn. Welke rol speelt opleiding bij de economische waarde van een migrant en waarom zijn bepaalde soorten nieuwkomers (zoals huwelijksmigranten)⁵ bijna *a priori* slecht opgeleid?

Vermaat geeft dan ook nergens alternatieven voor het gevoerde beleid ten aanzien van de binnengehaalde immigranten. Het zou interessant zijn van hem te vernemen hoe hij denkt dat hun cultuur 'geplooid' kan worden in de juiste richting. Ik zou me kunnen voorstellen dat 'eermoorden' strenger bestraft moeten worden dan gewone moorden, omdat ze de dader nu binnen zijn gemeenschap prestige opleveren. Vermaat legt ook nergens uit hoe we zonder immigranten de gevolgen van de naderende vergrijzing (duurdere AOW en pensioenen, hogere kosten van de zorg, enz.) moeten opvangen, gegeven het recente verzet tegen de verhoging van de

pensioen- en AOW-gerechtigde leeftijd. Zonder alternatieven te geven, wordt Vermaats kritiek op het Nederlandse (immigratie-)beleid dan toch wat gratuit.

Verder zijn er in het boek nogal wat storende (type)foutjes geslopen, en op veel bladzijden zijn losse regels verschoven naar de vorige pagina (de zog 'hoerjongen'). Het lijstje met literatuurverwijzingen is ten slotte erg slordig samengesteld. Een index ontbreekt geheel, wat voor een boek met zo'n verscheidenheid aan onderwerpen wel een gemis is.

Thijs de Ruyter van Steveninck

Noten

- 1 R. Plasterk, 'Lawaaipapegaaï', in: *de Volkskrant*, 15 juli 2005.
- 2 'Tussen bedreigen en bedriegen', in: *Vrij Nederland*, 12 oktober 2002.
- 3 A. Hirsi Ali, 'O, je hebt moordneigingen', in: *Algemeen Dagblad*, 3 juni 2004.
- 4 *Immigration and the Dutch Economy*, Centraal Planbureau, 2003.
- 5 M.A. de Ruyter van Steveninck, 'Huwelijksmigratie moet aan banden', in: *NRC Handelsblad*, 7 juni 2003.

Dr M.A. de Ruyter van Steveninck is econoom en cultuurfilosoof. Hij werkt voor de overheid van de Nederlandse Antillen.

Meer dan 700 dagen vast in Dagestan

Coen van Zwol:

Gijzelaar van de Kaukasus. De ontvoering van Arjan Erkel.

Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, 2005; 260 blz.; 14,95 euro; ISBN: 90-446-0503-8

Ten tijde van de Sovjetunie was het duidelijk wat westerse mensenrechtenorganisaties te doen stond als de KGB een dissident had opgepakt, die vervolgens in een kamp was opgesloten of in een psychiatrische inrichting platgespoten. De ervaring had geleerd dat de sovjetoverheid gevoelig was voor negatieve internationale publiciteit. Aandacht in de internationale media kon soms tot vrijlating van dissidenten leiden en gaf vaak een vorm van bescherming, hoe betrekkelijk ook.

Wat de juiste handelwijze was om de in augustus 2002 in de Russische Noord-Kaukasus ontvoerde mede-

werker van *Artsen zonder Grenzen*, Arjan Erkel, vrij te krijgen, was echter allerm minst duidelijk. Moest er met zoveel mogelijk lawaai actie voor hem gevoerd worden in de internationale media of juist niet? Moest er losgeld aan zijn ontvoerders worden betaald? Hoeveel, en door wie moest dat worden overgedragen? Wie waren zijn ontvoerders eigenlijk en via welke kanalen was toegang tot hen mogelijk?

Met dit soort vragen worstelden degenen die ijverden voor de vrijlating van Arjan Erkel. Lezing van *Gijzelaar van de Kaukasus* maakt duidelijk dat de antwoorden op die vragen tijdens het lange gijzelingsdrama – het slachtoffer zat in totaal 706 dagen vast – tot op het laatst omstrede en volstrekt onduidelijk bleven.

De van tijd tot tijd grote onenigheid tussen de pleitbezorgers van Arjan Erkel was achteraf gezien waarschijnlijk onvermijdelijk, zo schrijft Van Zwol, omdat er in feite drie partijen

waren met elk hun eigen visie op de zaak, deels ingegeven door eigen belangen: de naaste familie, de Nederlandse overheid (in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag) en Artsen zonder Grenzen. Extra complicatie in het geval van Artsen zonder Grenzen was bovendien dat Erkel op het moment van zijn ontvoering officieel in dienst was van de Zwitserse afdeling, terwijl de twee invloedrijkste afdelingen van de organisatie, de Franse en de Nederlandse, elk van tijd tot tijd in deze zaak ook nog eens hun eigen beleid voerden. De langdurige gijzeling leidde ook tot conflicten en wrijvingen tussen de familie Erkel en Artsen zonder Grenzen. Na de gelukkige afloop ontstond er nog een onverkwikkelijke publieke ruzie tussen de Nederlandse overheid en Artsen zonder Grenzen over wie er voor de betaling van het losgeld moest opdraaien.

Van Zwol beschrijft boeiend de volstrekt ondoorzichtige politieke situatie

in de aan het opstandige Tsjetsjenië grenzende *republiek Dagestan*, waar Erkel werd ontvoerd en waarschijnlijk gevangen heeft gezeten. De potentieel zeer instabiele situatie in Dagestan is in zekere zin de sleutel tot deze droevige geschiedenis met een onverwacht gelukkige afloop. Uit berichten van de afgelopen tijd is bekend dat de Dagestaanse overheid een beleid voert van keiharde onderdrukking van het moslimextremisme, dat in het naburige Tsjetsjenië ook een belangrijke rol speelt in de opstand tegen het Russische bewind. Daarbij worden, zoals in Rusland niet ongebruikelijk, ook onschuldigen vaak het slachtoffer van mishandeling of erger door de politie. Familieleden van de slachtoffers nemen regelmatig wraak door politie-officieren te vermoorden en het resultaat is een cyclus van geweld, waardoor de laatste jaren aan beide zijden al tientallen doden zijn gevallen.¹ Verder zijn er allerlei criminele bendes actief in Dagestan, waarmee politiepersoneel vaak naar hartelust samenwerkt en die deels ook door ontvoeringen en het vragen van losgeld hun brood verdienen.

Daarnaast is ook de Russische federale veiligheidsdienst FSB in het gebied actief, die alleen al vanwege zijn optreden de laatste jaren in Tsj-

tsjenië een buitengewoon kwalijke reputatie heeft verworven en zich ook in Dagestan aan de beginselen van de rechtsstaat weinig gelegen laat liggen. Van Zwol oppert zelfs de mogelijkheid dat medewerkers van de FSB Erkel hadden ontvoerd en op die manier probeerden een centje bij te verdienen. Hij merkt daar overigens bij op dat het niet noodzakelijkerwijs zou hoeven te betekenen dat de ontvoering door Moskou was verordonneerd. Het is immers maar zeer de vraag in hoeverre het Kremlin de lokale FSB of elementen daarin onder controle heeft.

In feite is het nooit duidelijk geworden wie de ontvoerders precies zijn geweest, zoals bijna alles aan deze zaak onduidelijk is – afgezien van het feit dat Arjan Erkel in augustus 2002 werd ontvoerd en pas in april 2004 weer vrijkwam. Die onduidelijkheid is het onbevredigende aan het verhaal, al valt dat de auteur niet te verwijten. Het boek wemelt ook van de schimmige figuren, die in Dagestan meestal Magomedov heten of een naam hebben die daar sterk op lijkt.

Schimmig is ook zeker de voormalige KGB-officier Valentin Velitsjko, die nog wat Nederlands spreekt omdat hij in de jaren '80 enige tijd voor spionagedoeleinden in Nederland was

gestationeerd. Velitsjko is de voorzitter van een zeer nobele club van KGB-veteranen die uiteraard op volkomen ondoorzichtige wijze het losgeld aan de ontvoerders heeft doorgespeeld, wat leidde tot Erkels vrijlating. Hoeveel Velitsjko daarbij in eigen zak heeft gestoken, is niet bekend.

Al even schimmig is de Dagestaanse luitenant-kolonel van de politie Temirboelatov, die herhaaldelijk zegt te weten waar Erkel zich bevindt en wie hem hebben ontvoerd. Niet onaanvaardig misschien, totdat op zeker moment Temirboelatov zelf wordt gearresteerd wegens betrokkenheid bij een ontvoering. Hij zou overigens later weer worden vrijgelaten. Niets is wat het lijkt in Rusland, is wel eens gezegd, en dat geldt kennelijk in nog sterkere mate voor Dagestan.

Ben de Jong

Noot

1 *The Moscow Times*, 15 maart 2005.

Dr B.M. de Jong is verbonden aan de leerstoelgroep Oost-Europese geschiedenis en Oost-Europakunde van de Universiteit van Amsterdam.

Sovjet-spionnen doen een boekje open

Ben de Jong:

Schild en zwaard van de Oktoberrevolutie: De memoires van Sovjet inlichtingen-officieren 1953-1991.

Maastricht: Shaker Publishing BV, 2004;

415 blz.; 36,- euro;

ISBN: 90-423-0239-9

In zijn proefschrift heeft Ben de Jong zich de centrale vraag gesteld wat de memoires van sovjet-inlichtingenofficieren aan inzichten opleveren over geschiedenis, structuur en werkwijze van de KGB en de GROe. Daarbij plaatst hij direct een voorbehoud over de mate van betrouwbaarheid van dergelijke memoires. Dit probleem heeft hij trachten op te lossen

door de beschrijving van bepaalde gebeurtenissen te vergelijken aan de hand van diverse memoires en ander materiaal, en door daarbij tegenstrijdigheden en overeenkomsten te vermelden.

De Jong heeft zijn onderzoek als volgt opgezet. Hij heeft voornamelijk memoires bestudeerd van inlichtingenofficieren van de 'civiele' inlich-

tingendienst KGB (rond de 30 memoires) en in beperkte mate ook van personeel van de militaire inlichtingendienst GROe (drie memoires). Hij heeft memoires gebruikt van zowel overlopers als van gepensioneerd inlichtingenpersoneel dat in de USSR/Rusland is gebleven. Als tijdsbegrenzing heeft De Jong gekozen voor het sterfjaar van Stalin, 1953, en het einde van de USSR, 1991. De beweegreden hiervoor is dat na de dood van Stalin de sovjet-inlichtingen- en veiligheidsdienst werd gereorganiseerd en onder de nieuwe benaming van 'KGB' een andere koers ging varen, minder gericht op (massale) repressie. Het jaar 1991 bracht niet alleen het einde van de Sovjetunie, maar daaraan voorafgaand al dat van de KGB, die in opdracht van Gorbatsjov – na diens gijzeling – als machtsblok werd opgesplitst.¹

De voornaamste onderzoeksthema's die De Jong behandelt zijn: de relatie tussen de KGB en de sovjetcommunistische partij CPSU; de verhoudingen tussen KGB en GROe; en de rol van de KGB in Oost-Europa. Aan dit laatste thema, over de KGB als controle-instrument van de Sovjetunie over Oost-Europa, besteedt De Jong de meeste aandacht. Na behandeling van deze thema's volgt een uitvoerige bespreking van de memoires die hij heeft gebruikt voor zijn promotie-onderzoek, alsmede bijlagen met diagrammen over o.a. de verhouding van de KGB tot de leidende organen van de CPSU en over de organisatie van de KGB. De Jongs proefschrift biedt een goed inzicht in de inlichtingen- en veiligheidsaspecten van complexe politiek-administratieve processen binnen de Sovjetunie, maar ook van de sovjetisering van Oost-Europa en van inlichtingenacties tegen Westerse landen.

Tot de ondergang van de Sovjetunie was het thema van het doen en

laten van inlichtingendiensten grotendeels onontgonnen. Enerzijds door de schaarste aan (archieff) materiaal, anderzijds door gebrek aan belangstelling. Beide grondslagen zijn inmiddels achterhaald. Rusland heeft sindsdien (delen van) inlichtingenarchieven vrijgegeven, inmiddels hebben vele memoires van inlichtingenofficiëren het daglicht gezien, en verder heeft de bemoeienis van inlichtingendiensten met interne veiligheid – zowel in Rusland als in het Westen, zeker na '9/11' – de ietwat lacherige '007'-benadering van deze diensten doen verstommen.

In 1991 werd de KGB opgedeeld over verscheidene organen, waarmee een einde leek te zijn gekomen aan de machtspositie van de triade van CPSU, KGB en leger. De ontwikkelingen in de Russische Federatie sindsdien laten echter een beeld zien waarin – naast de regering – inlichtingendiensten (en strijdkrachten) nog steeds, of wederom, vitale machtsposities bekleden. Zo heeft president Vladimir Poetin, zelf voormalig luitenant-kolonel van de KGB, de afgelopen jaren consequent stromannen uit de inlichtingendiensten op vele sleutelposities van de Russische Federatie gearmaged. Des te meer reden om goede kennis te nemen van de activiteiten van de KGB van destijds, waarvan de tradities door de rechtsoptvolgende organen, zoals de federale veiligheidsdienst FSB, worden voortgezet.

Dr De Jong concludeert dat zolang de Russische overheid selectief is in het vrijgeven van archiefmateriaal van KGB en GROe – materiaal over de activiteiten van de diensten van vóór 1953 wordt wel openbaar gemaakt, maar nauwelijks van de jaren daarna – er geen goed alternatief is voor het gebruik van memoires van inlichtingenofficiëren als bron betreffende de activiteiten van deze diensten. Met

de (voortgaande) machtspositie van de Russische inlichtingendiensten in het achterhoofd kan De Jongs pleidooi voor de waarde van 'spionnenrelazen' zeker worden ondersteund.

Marcel de Haas

Noten

- 1 Voor een beschrijving van de ineenstorting van de USSR en de opdeling van de KGB, zie M. de Haas, *Veiligheidsbeleid en airpower onder Jeltsin en Poetin: de ontwikkeling van het veiligheidsdenken in de Russische Federatie en de gevolgen ervan voor de inzet van het luchtwapen (1992-2000)*, Utrecht: De Banier, 2004, blz. 34-37.
- 2 Voor meer informatie over de plaatsing van (voormalige) inlichtingenofficiëren op sleutelfuncties van de Russische Federatie en over de ontwikkeling van de rechtsoptvolgers van de KGB, zie bijv.: M.A. Smith, *Putin's Power Bases*, Camberley: Conflict Studies Research Centre, juni 2001; M.A. Smith, *Putin's Nationalist Challenge*, Camberley: Conflict Studies Research Centre, mei 2005, www.da.mod.uk/csdc; en De Haas, *a.w. noot 1*, blz. 62-64, 70-74 en 89.

Luitenant-Kolonel van de Koninklijke Luchtmacht dr M. de Haas is als krijgskundig onderzoeker verbonden aan het Clingendael *Security and Conflict Programme*.

Nationale machtsbelangen en humanitaire motieven

D. Hellema & H. Reiding (red.)

Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling.

Amsterdam: Boom, 2004; 350 blz.;
29,50 euro; ISBN: 90-8506-114-8

De inval van de door de Amerikanen geleide 'coalition of the willing' in Irak (2003), de NAVO-bombardementen op Servië (1999) en de VN-interventie in Oost-Timor (1999): het zijn allemaal voorbeelden van militaire interventies die de laatste jaren tot verhitte debatten hebben geleid over de relatie tussen enerzijds *humanitaire interventies*, die gebaseerd zijn op de als universeel beschouwde Rechten van de Mens en de liberale democratie, en anderzijds de sinds de Westfaalse vrede centraal staande concepten van *soevereiniteit en niet-inmenging* in binnenlandse aangelegenheden. Het is deze relatie die centraal staat in de bundel *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling*. Deze tegenstelling doet niet alleen de vraag rijzen of het beginsel van soevereiniteit aan betekenis heeft ingeboet als gevolg van de toenemende 'globalisering' en internationale integratie, maar vergt ook een analyse van de verwevenheid van nationale *machts-politieke belangen* met humanitaire motieven in het geval tot een militaire interventie wordt overgegaan. In deze bundel worden deze kwesties in drie onderscheiden delen behandeld.

In het *eerste deel* wordt getracht een *historisch overzicht* te geven van de evolutie van deze tegenstelling vanaf het midden van de 15de eeuw tot aan de Koude Oorlog. Ten eerste wordt duidelijk dat het gebruik van

het soevereiniteitsbegrip in de vroegmoderne tijd problematisch is, gezien de sterke verwevenheid van politiek en religie, en de soevereiniteitsstatus die vooraanstaande families in deze periode opeisen. Pas vanaf de Reformatie en de daaropvolgende oorlogen en vredesakkoorden treedt er een zekere verharding op van het soevereiniteitsbegrip. Ten tweede hebben in de periode vóór de 20ste eeuw slechts zelden humanitaire interventies in de hedendaagse betekenis van het woord plaatsgevonden. Humanitaire overwegingen speelden nauwelijks een doorslaggevende rol en de interventies die werden uitgevoerd, zowel binnen het koloniale systeem als daarbuiten, waren voornamelijk gebaseerd op een beschavingsmissie en een superioriteitsgevoel van de Europese cultuur ten aanzien van 'half-gecivileerde' en 'barbaarse' delen van de wereld.

Soevereiniteit gold dus niet voor de gehele mensheid. Dit veranderde voornamelijk door de dekolonisering, wat tot gevolg had dat zowel het soevereiniteitsbegrip als de universele Rechten van de Mens een bloei kenden in de naoorlogse periode. In theorie althans. In de praktijk bleek het soevereiniteitsbeginsel tijdens de Koude Oorlog het immers te winnen van de Rechten van de Mens, onder meer als gevolg van de juridische onduidelijkheid, de vrees voor het scheppen van precedentes en de vrees voor een tegenreactie van de andere supermogendheid.

In het *tweede deel* van het boek wordt aandacht besteed aan enkele *actuele aspecten* van humanitaire interventies. Baehr en Flinterman maken een analyse van de huidige stand van zaken; zij gaan voornamelijk in op de juridische mogelijkheden

om zonder een mandaat van de VN-Veiligheidsraad op te treden. Ze doen een oproep voor de ontwikkeling van een juridisch kader voor humanitaire interventies die uitgevoerd worden zonder dergelijk mandaat. Moreel en politiek gezien, zo stellen de auteurs, worden dergelijke interventies in bepaalde gevallen als gerechtvaardigd beschouwd en een degelijk juridisch kader moet er dan ook voor zorgen dat het begrip humanitaire interventie niet wordt misbruikt ter behartiging van zuiver nationale belangen.

Een van de meest interessante en relevante artikelen is van Peter Malcontent. Hij verdedigt de stelling dat ondanks de technologische ontwikkelingen de onafhankelijkheid van de media in het politieke krachtenveld nauwelijks groter is geworden. De toenemende concurrentiestrijd zorgt er enerzijds voor dat de media nog steeds uitermate gevoelig blijven voor misbruiken door politici, anderzijds dat door externe bronnen aangeleverde nieuwsberichten in een steeds kortere tijd moeten worden gecontroleerd. De juistheid van deze stelling werd tijdens de laatste Golfoorlog, die helaas in het boek niet als *case study* wordt gebruikt, nogmaals bevestigd door zowel de vernieuwende idee van de 'embedded journalists' als door de verklaring van Tony Blair over de snelle inzetbaarheid (in 45 minuten) van het nucleaire arsenaal van Saddam Hoessein en de daaraan gekoppelde zaak-Kelly.

Op de vraag of de media de politieke besluitvorming met betrekking tot deelname aan humanitaire interventies kunnen sturen, hetzij wat betreft deelname aan dergelijke operaties (*pushende* invloed), hetzij wat betreft terugtrekking van de troepen (*pul-*

lende invloed), moet Malcontent het antwoord schuldig blijven. Niettemin ontwaart hij in de beslissing van de Nederlandse regering troepen naar Srebrenica te sturen toch een zekere *pushende* invloed, niet zozeer wat betreft de toenemende roep om troepen te sturen, maar wel wat betreft de daaraan ten grondslag liggende stroom van beelden en berichten over concentratiekampen in ex-Joegoslavië.

In de volgende twee bijdragen wordt op twee bijzonder prangende kwesties ingegaan. Grünfeld onderzoekt de relatie tussen conflictpreventie en soevereiniteit. Hij richt zich op het belang van *early warning* en conflictpreventie vóór het eigenlijke militaire optreden. De auteur concludeert dat alleen bij militair optreden zonder toestemming van de doelstaat de soevereiniteit in het gedrang komt, maar dat vroegtijdig optreden zonder militaire middelen de soevereiniteit intact laat. Hellema, van zijn kant, richt zich op de vaststelling dat, hoewel geargumenteerd kan worden dat humanitaire interventies beëindigd moeten worden zodra de acute crisissituatie is opgeheven, dergelijke interventies toch *steeds langer duren*. Hij verbindt dit aan het toenemend streven naar doelstellingen als democratisering en staatsopbouw, waardoor de rechtvaardigheidsgronden van interventies worden verbreed en de soevereiniteit voor langere tijd opzij geschoven wordt. Zeer terecht betwijfelt de auteur 'of de westerse landen wel in staat zijn om langdurige en risicovolle staatsvormings- en democratiseringsprojecten tot een goed einde te brengen; laat staan dat het mogelijk is dergelijke projecten voor te stellen als uitdrukking van een door universele normen gedragen internationale gemeenschap' (blz. 186).

Het laatste deel van de bundel

bevat enkele *case studies*. De bijdragen van De Graaf en Eysink richten zich op de Balkan, respectievelijk op de bijna-interventie van de Britten in het Osmaanse rijk als gevolg van grove mensenrechtenschendingen in de Balkan (1875-1878), en op de NAVO-interventie in Servië (1999). De bijdragen van Van Goor en Glasius richten zich op Indonesië, respectievelijk op de Lombok-expeditie van de Nederlands-Indische regering (1894) en op de VN-interventie in Oost-Timor (1999). Uit de voorbeelden uit de 19de eeuw blijkt nogmaals dat eventuele interventies slechts gedeeltelijk op humanitaire gronden werden afgewogen, maar dat toch voornamelijk machtspolitieke belangen de overmacht hadden. De afwijging van beide principes blijkt aan het einde van de 20ste eeuw echter niet veel veranderd te zijn, ondanks de sterkere ontwikkeling van internationaal-rechtelijke principes en beginselen.

Deze bundel behandelt een uitermate belangrijk thema, dat aan het begin van de 21ste eeuw zeker nog niet aan belang heeft ingeboet. Het betreft een tegenstelling die niet zonder meer tot een synthese gebracht kan worden, zoals wederom is gebleken in de jaren na 9/11. De historische benadering van het thema in deze bundel heeft een waarde op zich zelf, aangezien ze een continuïteit aanduidt die niet zonder meer steeds wordt (h)erkend. De soms lange historische uitweidingen verhinderen echter dat een kernachtige analyse wordt gemaakt. De redacteurs hebben dan ook een kans voorbij laten gaan het uitermate belangrijke tweede deel van de bundel uit te breiden ten koste van de meer historische delen 1 en 3. Enkele thema's die nog behandeld hadden kunnen worden, betreffen bijvoorbeeld de pre-emptieve aanval; het belang van

non-interventies, zoals in Soedan; het verschil tussen volks- en staatssoevereiniteit en de gevolgen hiervan voor de internationale verantwoordelijkheid; en de recentelijke begripsverschuiving van 'het recht om in te grijpen' (*right to intervene*) naar 'de verantwoordelijkheid om bevolkingen te beschermen' (*responsibility to protect*). Niettemin vormt deze bundel een belangrijke bijdrage aan een thema dat nog steeds brandend actueel is.

Stefan Renckens

Stefan Renckens is verbonden aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven.

United Nations Development Programme: Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world.

*Oxford: Oxford University Press, 2005; 260 blz.; \$ 22,95 (paperback)
ISBN 0-19-522146-x*

De armoede halveren, alle kinderen naar school en minder kindersterfte voor 2015; dit zijn enkele punten van de in 2000 door 189 landen afgesproken millenniumdoelen. Aan de vooravond van de wereldtop in New York (14-16 september jl.) ontvingen de wereldleiders het *Human Development Report 2005* van het VN-ontwikkelingsprogramma UNDP, met daarin een confronterende inschatting van het menselijk lijden door het niet-halen van de internationaal afgesproken doelen voor de bestrijding van honger en armoede. Volgens het *Human Development Report 2005* zal alleen al het aantal onnodige sterfgevallen de komende tien jaar vele tientallen miljoenen bedragen. Ook toont het *HDR* aan dat, hoewel er mondiaal gezien vooruitgang is geboekt, veel afzonderlijke landen steeds verder achterop zullen raken. Om aan de afspraken van 2000 te voldoen, moeten er snelle en ingrijpende beleidsveranderingen komen op het terrein van ontwikkelingshulp, handel en veiligheid. Dit rapport biedt een duidelijke waarschuwing: de millenniumdoelen zijn te bereiken, maar als we op de huidige voet doorgaan, worden zij zeker *niet* gehaald. De auteurs benadrukken dat ontwikkeling in essentie een zaak van regeringen van de ontwikkelingslanden zelf is. Hierbij gaat het om het rechte trekken van ongelijkheden, het respecteren van mensenrechten, het bevorderen van investeringen en het uitroeien van corruptie. Het rapport richt zich ook specifiek op de rol die rijke landen moeten spelen. (*L.H.d.J.*)

Roland Dannreuther (red.): European Union Foreign and Security Policy. Towards a neighbourhood strategy.

*Londen/New York: Routledge, 2004; xiii + 226 blz.; £ 16,99 (paperback)
ISBN 0-415-32297-9*

Het onderwerp van de studies in deze bundel is de vraag in welke mate de EU en haar lidstaten de laatste tien jaar in staat zijn geweest op te treden als een 'coherente en strategische actor' op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid jegens de landen in hun onmiddellijke omgeving. Daaronder verstaat men de Balkan, de vroegere grensgebieden van de Sovjetunie, de Noordelijke landen, Turkije, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. (Het Perzische-Golfgebied en Irak vallen er niet onder.) Daartoe werd het beleid ten aanzien van de volgende gebieden in kaart gebracht: Oost-Centraal Europa; Turkije; Zuid-Oost Europa; de Russische grensgebieden, zoals Oekraïne, Moldava en Belarus; de Noordelijke gebieden (de Noordelijke dimensie); de Kaukasus en Centraal-Azië; Noord-Afrika; en het Midden-Oosten. Tevens is aandacht geschonken aan de veiligheid op het gebied van de energie in de periferie, alsmede aan de transatlantische dimensie. Het ging niet zozeer om het beleidsproces zelf, maar om de resultaten. De vragen die werden gesteld waren o.a.: hoe heeft het EU-beleid en dat van haar lidstaten zich sinds de Koude Oorlog ontwikkeld; in welke mate kan men spreken van toename van strategische aanwezigheid en invloed; wat waren de sterkten en zwakheden van het EG-beleid; in welke mate treedt de EU op als autonome 'actor' en wordt ze daarbij gedreven door belangrijke lidstaten; in hoeverre beïnvloeden de Verenigde Staten, de NAVO, de VN en subregionale organisaties de activiteiten van de EU; in welke mate is de EU van

een economische 'actor' opgeschoven in de richting van een 'politico-security and strategic actor?' In een slothoofdstuk betoogt Dannreuther onder meer dat de EU in haar uitbreidingsbeleid duidelijk optrad als een 'strategische actor', al was de animo voor uitbreiding niet altijd even groot en was er druk nodig van andere internationale actoren. De uitbreiding tot 25 leden heeft in elk geval grotere helderheid geschapen in de 'geo-strategische kaart van Europa' en inzake de vraag 'wat is Europa', wat zijn zijn grenzen. Bij verdere uitbreidingen zullen zich echter steeds vaker moeilijkheden voordoen. Voorts moet worden gesteld dat Europa een regionale en geen wereldmogenheid is. De oorlog in Irak toonde aan hoezeer onderlinge tegenstellingen het potentieel voor een coherent Europees buitenlands en veiligheidsbeleid ondergraven. De tijd zal leren of voor Europa een periode van 'euro-verlamming' dan wel hernieuwde expansie aanbreekt na deze intense onenigheid. (*F.v.d.B.*)

Andres Kasekamp (red.): The Estonian Foreign Policy. Yearbook 2005.

*Tallinn: The Estonian Foreign Policy Institute, 2005 (www.evi.ee); 176 blz.; 20,- euro
ISBN 9985-3-1053-5*

In dit jaarboek wordt in tien essays het Estlandse buitenlands beleid uiteengezet. Men treft er – nu Estland lid is geworden van EU en NAVO – diverse artikelen in aan over de gewijzigde veiligheidsaspecten waarmee Estland in deze context wordt geconfronteerd. Dit lidmaatschap bracht geen oplossing voor de problemen inherent aan de relatie Estland-Rusland. Bovendien bieden noch de bondgenootschappelijke relaties met de Verenigde Staten, noch

Deze rubriek staat onder redactie van dr Fenna van den Burg. Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Laura de Jong (L.H.d.J.), studente Romaanse Talen en Culturen aan de Rijksuniversiteit Groningen, en thans als stagiaire verbonden aan het redactie bureau van de *Internationale Spectator*; en Fenna van den Burg (F.v.d.B.).

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/resources/library/acquisitions

de samenwerking met staten van de Europese Unie positieve en stabiele perspectieven wat betreft deze verhouding. In een van de artikelen wordt aangeraden het streven naar een gemeenschappelijk Europees defensief vermogen actief te steunen en het GBVB en EVDB niet langer te zien als concurrerend met de NAVO. Men treft ook een artikel aan over de Europese Grondwet. Een van de conclusies is dat, gezien vanuit het perspectief van het huidige 'civilian and military power debate', de belangrijkste tekortkoming van het grondwettelijk verdrag het ontbreken is van (zelfs algemene) principes 'regarding the hierarchy of means for international actions of the Union'. Verder wordt in een artikel over soevereiniteit aan de hand van *case studies* aangetoond dat het thema soevereiniteit binnen de EU vaak wordt gebruikt ter maskering van nationaal eigenbelang. Een artikel over het Oostzeegebied zelf analyseert de wisselwerking tussen parlementaire en gouvernementele organen in de regio, in het bijzonder waar het de activiteiten betreft in de Raad van Baltische Zeestaten (waarbinnen de intergouvernementele activiteiten zich afspelen) en de Parlementaire Conferentie (een jaarlijks platform van Baltische parlementariërs). Tot slot is er een analyse van de internationale concurrentie en economische globalisering waarmee de regeringen in het huidige tijdperk worden geconfronteerd, en waarin Estland zijn weg nog moet zoeken. (F.v.d.B.)

Judy Batt: The question of Serbia.

Parijs: Europese Unie, Institute for Security Studies, augustus 2005: Chaillot Paper nr 81; 79 blz.; 10,= euro ISBN 92-9198-077-3

Vijf jaar na de val van Slobodan Milošević is het nog niet duidelijk welke richting het met Servië opgaat. Het probleem van de toekomstige status van Kosovo is nog onopgelost en ook aan het voortbestaan van de Unie met Montenegro wordt getwijfeld (in 2006 mogen de inwoners van Montenegro stemmen over onafhankelijkheid). Zolang Servië niet opnieuw zijn eigen identiteit en staatsvorm heeft vastgesteld, zal het proces van integratie in de EU moeizaam verlopen. Servië is ook voor Europa van belang. Met een bevolkingsaantal van 7,5 miljoen is het verreweg het grootste land op de westelijke Balkan en daarom ook van doorslaggevend belang voor stabiliteit in de hele regio. Hoewel de Serven graag het EU-lidmaatschap willen verwerven, bestaat er ook een gevoel van wantrouwen. En dit gevoel is wederzijds. Beide partijen moeten nu gaan werken aan het overwinnen van dit onbegrip. Dit *Chaillot Paper* pretendeert hiermee te beginnen. De auteur zet duidelijk de complexiteit uiteen van de politieke vraagstukken waar Servië nu voor staat. Wellicht draagt *The question of Serbia* bij aan de discussie over Servië's keuzen, risico's en mogelijkheden. (L.H.d.J.)

Theo Ruyter: Requiem voor de Hulp, de ondergang van een bedrijf, vlugschrift nr 18.

Breda: Stichting Uitgeverij Papieren Tijger, 2005; 78 blz.; 10,= euro ISBN 90-6728-183-2

Theo Ruyter, journalist, voormalig ontwikkelingswerker en Afrika-specialist, laat in *Requiem voor de Hulp* weinig heel van het ontwikkelingsbeleid dat sinds 1949 onder Nederlandse vlag wordt gevoerd. Zijn betoog richt zich op duurzame hulp en niet op de zogenaamde noodhulp en oorlogshulp. Volgens de auteur zou het anno 2005 duidelijk moeten zijn dat de conventionele ontwikkelingshulp met de rug tegen de muur staat. De begrote uitgaven in de rijke landen voor ontwikkelingshulp zijn al jaren eerder aan het dalen dan aan het stijgen. In het hoofdstuk 'De hulp onder vuur' worden de twee hoofdstromingen uiteengezet die vanaf het begin een belangrijke rol hebben gespeeld in de discussie over nut en noodzaak van de hulp. In het hoofdstuk 'Met de rug tegen de muur' worden de hoofdargumenten genoemd waardoor de gangbare ontwikkelingshulp in de knel komt. Dit zijn respectievelijk: marktfundamentalisme, het *driver's seat*-principe, opportunisme, de arbeidsmarkt en zelfrespect. Daarna vergelijkt Ruyter de strijd tegen 'armoede' met de oorlog tegen het terrorisme: 'een complex probleem wordt vereenvoudigd tot iets dat door iedereen wordt herkend of ervaren als een groot kwaad. Dat heeft dan het grote voordeel dat alle middelen in de strijd geoorloofd zijn en dat schadelijke neveneffecten als onvermijdelijk worden geaccepteerd.' (blz. 67) (L.H.d.J.)

Herman Wijffels & Marko Bos

argue that Europe, faced with the globalisation of the economy and the ageing of its population, should focus on strengthening its own capacity to produce prosperity, now and in the future. The Lisbon strategy reflects the aim of increasing prosperity, with a better quality of life while respecting social values and the natural environment. Our future prosperity depends first and foremost on our ability to raise productivity by the advancement and application of knowledge and technology. Economies of scale and cross-border spill-overs call for the development of a single European Research Area, as part of the internal market. The European Union builds on 'unity through diversity'. Seen from the outside, in comparison with other parts of the world, there is a distinctive European social model. But seen from the inside, differences between member countries dominate. Within the EU Sapir distinguishes four different social models. The Nordic countries turn out to be the best in combining efficiency with equity. They prove that a well developed social protection system need not hamper economic performance. Further reforms of our social systems are required to promote labour participation and the adjustment to changing circumstances.

Paul Tang & Stephan Raes

argue that globalisation has received much attention in recent years, in part because of the impressive growth performance in India and China. However, it is not obvious that globalisation as such is the main reason for reforming the welfare state in Europe: so far, globalisation has not led to rising income disparities within countries, whereas tax competition has not undermined public finance. Nevertheless, domestic factors do confront European countries with the prospect of lower structural growth in the years to come. Maintaining high growth levels will necessitate reform, both on a European scale (productivity growth) and a national scale (employment). The apparent lack of support for reform amongst European constituencies may reflect preferences of European citizens for aspects of the quality of life beyond per capita incomes. However, the realisation of such preferences will inevitably come at the price of lower income growth, and the maintenance of the provisions that enable such quality of life is not automatic, but will have to be financed in future years as well.

Rick van der Ploeg

argues that, although Europe's export performance is good, it is saving too much and growth performance is poor while the world economy is picking up. Part of this is due to the rapid ageing of Europe's population. The United States – but the United Kingdom and Spain too – are borrowing heavily while China, the rest of Asia and OPEC are buying and sustaining the dollar. Europe also has structural growth problems with still too rigid labour and goods markets and too much focus on the old, established industries with big returns to scale. Europe thus needs much more chances for newcomer items, innovation and education. The welfare state will probably be trimmed down as societies in Europe are becoming more and more ethnically driven. The challenge is to reinvent solidarity in the 21st century.

Arjen van Witteloostuijn

elaborates on 'globalisation'. This phenomenon is hotly debated in academic, press and policy circles. Many argue that the current globalisation process implies a real threat to Western economies, or even to the world economy at large. A popular argument is, for example, that outsourcing by multinational enterprises (MNEs) of labour-intensive activities to low-wage countries erodes employment in Western economies, producing a societal divide. Another one is that MNEs have grown so large that they now out-power many nation-states, triggering a policy race to the bottom and profit-seeking exploitative behaviour. In this essay, these and other arguments are reviewed critically. For one, current globalisation processes are put into a historical perspective. Moreover, critical issues are evaluated on the basis of a typology of five different forms of globalisation. Finally, a number of important misperceptions or misunderstandings are discussed. The conclusion is that globalisation should be viewed as a challenge rather than as a threat. This has clear implications for the kind of policies needed in the Netherlands, as well as in Europe at large.

Hans Terlouw

marks the noticeable absence of foreign policy as a theme in the recent German elections. This is all the more remarkable since red-green's foreign policy has been anything but successful or uncontroversial. After Schröder's self- and power-conscious 'German

Path' and the close relationship with France, a new grand coalition government will return to the more constrained leadership style of an 'honest broker' in Europe. Germany will favour a more multilateral approach to European politics and more attention could be directed to smaller countries. With regard to the European Constitution, institutional and political reforms and the EU enlargement, a new government will advocate the principle of subsidiarity, a lower German contribution, and 'open' accession talks with Turkey that could result in a 'privileged partnership' rather than full membership. Most significant will be the adjustment in German foreign policy towards the United States. Although transatlantic policy differences remain, the tone of the conversation could improve substantially. A CDU-led government will return to the old *sowohl-als auch* policy in which closer European integration and close transatlantic ties are regarded as mutually supportive elements of German foreign policy. A grand coalition will steer a more constructive foreign policy course than the red-green government. Given the state of European and transatlantic relations, the change of power in Berlin does not come a moment too soon.

Kees van Paridon

argues that the contradicting signals about the state of the German economy as emerged from reports and commentaries in the press in Germany as well as abroad have apparently confused the German voter as well. For in the September elections neither the government nor the opposition could reach a majority, with the result that Germany will from now on be governed by a grand coalition of CDU/CSU and SDP. First, the author recapitulates the most important developments, problems and challenges this grand coalition will face. Subsequently two scenarios are elaborated: one negative scenario in which the grand coalition proves unable to solve the problems, and one positive scenario in which it succeeds in tackling the problems adequately and in creating a new dynamism. The author concludes with assessing the potential repercussions of the two scenarios for Europe, and in particular the Netherlands.

P.R. Baehr

surveys the history of ups and downs of the United Nations. Since the 1980s one has observed a revival

of the world organisation, but its performance in security matters shows a mix of modest successes and outright failures. In many reports suggestions have been done to reform the UN, because the organisational formula as designed at its creation in 1945 is no longer suitable given the current international situation. It seemed that in the run up to the UN's 60st birthday these reforms as suggested would for once receive the attention they deserve. Yet, the results of the Special Summit in September 2005 to commemorate that 60st birthday, as expounded by the author, were once more disappointing.

Helen Versluys

assesses the results of the UN World Summit (14-16 September) which was meant to radically reform the world organisation to prepare it for the challenges of the 21st century. The European Union was intent on playing a frontrunner role in the reform debate. The author explores to what extent the priorities for UN reform on the European wish list are reflected in the conclusions finally adopted by the 191 UN member states. Europe seemed well-placed to rally support for UN reform because of its stated commitment to 'effective multilateralism' centred around a strong UN and because of the considerable weight it has in UN decision-making bodies. Yet, EU ambitions have only been partially met. The author tries to explain this meagre result and examines whether Europe could have done more to help forward UN reform.

Marcel de Haas

presents the Netherlands Defence Doctrine (NDD). As of 5 September the Chief of Defence holds unified and integral direction of the Netherlands Armed Forces. This development as well as the increased cooperation of the Services called for drafting the NDD. The NDD reflects the role of the Armed Forces as an element and instrument of Dutch foreign and security policy. It provides the newest perceptions on (inter)national security policy and doctrinal concepts. For instance, more than the current Service doctrines, the NDD combines political ambitions with the conduct of military operations. Furthermore, in addition to the three main tasks of the Defence organisation, as set out in the *Defence White Paper 2000*, 35 specified defence tasks – varying from special operations to emer-

gency assistance – are listed in this doctrine. Also, national security and interdepartmental cooperation have found a place in the NDD. As regards military concepts, aspects such as the complexity of modern military operations, the intertwining of the main tasks, expeditionary operations, and operating throughout the spectrum of force, are mentioned in this defence doctrine. The NDD will serve not only as an important foundation for the training for and execution of joint military operations, but also as a public source regarding the tasks and deployment capabilities of the Dutch Armed Forces.

Otto Hospes & Niek Koning

elaborate on trade-related technical assistance which many policymakers believe can help developing countries to benefit from international trade liberalization. They consider this assistance as a strategic instrument for encouraging pro-poor growth through trade. A recent evaluation study of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs shows there is enough reason for fundamental review of this belief. Between 1992 and 2002, the Dutch government spent 108 million euro on supporting trade-related assistance programmes of multilateral and international organizations, giving priority to programmes focused at the least developed countries. Field programmes overburdened the absorption capacity of these countries' governments. The focus on exports did not meet the priorities of local private sector representatives who found improvement of the domestic business climate much more urgent. The findings of this study concur with academic and policy discussions where doubts have been raised about the benefits of trade liberalization for least developed countries. The standard theory of international trade on which the expectation of such benefits is based, does not take into account rational survival strategies of citizens and politicians that lead to poverty traps and prevent low income countries from benefiting from trade liberalization. Infrastructural investment, business support, and regional customs unions to protect least developed country farmers may be more important for pro-poor growth than forced integration in the multilateral trade system.

Daan van der Schriek

surveys the situation in Afghanistan following the recent elections. He argues that the Taliban is still alive and kicking, and have to be beaten on the battlefield before they can successfully be co-opted politically which is necessary to secure a long-term peaceful future for Afghanistan. This calls for more troops, which Europe would have to provide since the United States is already over-stretched in Iraq. Apart from the Taliban, warlords and corruption have to be tackled. The Kabul government does not seem to be very eager to do this but it is vital the international community pushes the necessary measures through. And it must be prepared to accept casualties in the process. If this does not happen Afghanistan could well end up somewhere between Sicily and Colombia types of societies.