

1995 **Ne-**
derland in
de wereld

Het zestiende jaarboek
voor het democratisch
socialisme

De val van de Berlijnse Muur in november 1989 markeerde het begin van ingrijpende veranderingen in de internationale orde. Alleen bewegen die zich niet in de richting van de 'nieuwe wereldorde' waarop aanvankelijk werd gehoopt. Gewapende conflicten en onbeheerste agressie in Joegoslavië en elders in de wereld hebben juist het beeld van toenemende wanorde in de internationale betrekkingen bevestigd. De nieuwe omstandigheden dwingen vanzelfsprekend tot een herziening van de buitenlandse politiek. Het gaat niet meer om het terugdringen van de bewapeningswedloop tussen Oost en West, maar om *peace-keeping* in VN-verband. Het gaat niet meer alleen om een evenwichtiger welvaartsverspreiding tussen Noord en Zuid, maar ook om het voorkomen en beheersen van gewapende conflicten in de Derde Wereld.

De plaatsbepaling van Nederland in de nieuwe internationale context staat centraal in dit *Zestiende jaarboek voor het democratisch socialisme*. Wat is een adequaat antwoord op de nieuwe internationale situatie vanuit sociaal-democratisch gezichtspunt? Welke speelruimte heeft de Nederlandse overheid nog voor een eigen beleid? Deze vragen komen aan de orde in een vijftal essays over de defensiepolitiek (Siccama), de Noord-Zuidverhouding (Junne), Nederland in Europa (Geelhoed), de Nederlandse cultuurpolitiek (Bever) en het buitenlandse beleid in zijn algemeenheid (Roze-mond). Daarnaast bevat het boek een aantal korte bijdragen van buitenlanders (Citron, Delwaide, Quatremer) en Nederlanders in het buitenland (Buiter, Tellegen, De Vries) over het beeld van Nederland in de ons omringende wereld.

ISBN 90-295-2315-8



9 789029 523158

Nederland in de wereld

Nederland in de wereld

Het zestiende jaarboek

voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Frans Becker, Wim van Hennekeker,

Bart Tromp en Marjet van Zuylen

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het zestiende jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers. De redactie is benoemd door het curatorium van de WBS, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 1995 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Singel 262, Amsterdam. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from BV Uitgeverij De Arbeiderspers, Singel 262, Amsterdam.*

ISBN 90 295 2315 8/CIP

Inhoud

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

NEDERLAND IN DE WERELD

Willem H. Buiten *Nederland uit de verte. Beeld en werkelijkheid van Nederland in het buitenland*

23

Jan Geert Siccama *Wankel op eigen benen: Nederlands veiligheidsbeleid na het einde van de Koude Oorlog*

30

Klaus Jürgen Citron *De Nederlandse buitenlandse politiek vanuit een Duits perspectief*

51

Gerd Junne *De Noord/Zuid-verhouding en de positie van ontwikkelings-samenwerking*

58

Jan Willem Tellegen *Nederland in Europa: doen we het zo slecht?*

78

Ad Geelhoed *'Maastricht' en de Nederlandse sociaal-democratie*

87

Jean Quatremer *Het halsstarrige atlanticisme in de Nederlandse buitenlandse politiek*

119

Ton Bevers *Nederlands buitenlands cultuurbeleid*

124

Jacobus Delwaide *Obstinaat of innovatief? De omgang met relatief verval*

146

Sam Rozemond *Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland*

158

Jan de Vries *Nederland in de wereld*

175

PERSONALIA MEDEWERKERS

181

Inleiding

Met het formele einde aan de Belgische Opstand heeft het in 1815 door de overwinnaars van Napoleon bedachte Koninkrijk der Nederlanden in 1839 zijn huidige geografische vorm en geopolitieke positie gekregen. Deze is overigens dezelfde als die van de Republiek der Zeven Verenigde Provinciën in 1790; in die zin werd zo door de Belgische onafhankelijkheid de historische continuïteit tussen de oude en de nieuwe staat juist benadrukt. Oorspronkelijk was het nieuwe Nederlandse koninkrijk de rol toegedacht elke Franse ambitie de voet dwars te zetten om de Lage Landen ooit weer te domineren, daardoor ten opzichte van Groot-Brittannië een voordelige strategische positie in te nemen en tegelijkertijd de monden van de grote rivieren te beheersen. Nederland was in deze opzet een middelgrote Europese staat, en een natuurlijke bondgenoot van Groot-Brittannië en Pruisen in geval van ontsprekend Frans revisionisme. Zo zouden de Zuidelijke Nederlanden, drie eeuwen het slagveld van Europa, definitief worden gepacificeerd.

Toen de afscheiding van België deze opzet vijftien jaar later ondermijnde, koos Groot-Brittannië voor een andere conceptie om hetzelfde doel te bereiken. Van de nieuwe staat die bij het Verdrag van Londen in 1839 door de vijf grote mogendheden in Europa werd erkend, garandeerden de laatste tegelijkertijd de neutraliteit waartoe België zich verplichtte.

Daarmee waren de mogelijkheden van romp-Nederland om zich in het Europese Concert te bewegen sterk gereduceerd, al zou de daaruit resulterende neutraliteitspolitiek niet opgelegd zijn van buitenaf, zoals bij de nieuwe buurstaat, maar op eigen keus berusten. Deze buitenlandse politiek en het ermee verbonden defensiebeleid waren een eeuw lang succesvol, althans leken dat te zijn. Een ernstige potentiële bedreiging van het Nederlandse grondgebied deed zich alleen voor in de aanloop tot de Eerste Wereldoorlog, maar een wijziging in het oorspronkelijke plan-Schlieffen van de Duitse Generale

Staf liet het Nederlandse grondgebied in augustus 1914 onaangetast. In geval van oorlog tussen Duitsland en Frankrijk voorzag dit in een gigantische zwaai van de Duitse legers westwaarts met als draaipunt Basel. De wijziging in het Duitse plan kwam neer op een bekorting van het aanvalsfrent waarvan de uiterste rechterflank niet meer door Nederland zelf zou opmarcheren.

Na de Eerste Wereldoorlog werd de neutraliteitspolitiek ongewijzigd voortgezet, nu echter gekleurd door optimisme over een andere wereldorde. Het Concert van Europa, uiteindelijk fragiel, en bovendien afhankelijk van machtspolieke overeenstemming tussen de Grote Vijf—Groot-Britannië, Rusland, Duitsland, Oostenrijk-Hongarije en Frankrijk—plaats zou maken voor een rechtsstatelijk internationaal regime in het kader van de Volkenbond. De neutraliteitspolitiek was de consequentie geweest van de geringe machtspolieke positie van Nederland na 1839, maar het bewustzijn daarvan was langzamerhand gecompenseerd met de gedachte dat dit niet zozeer een symptoom van zwakte was, maar eerder getuigde van morele superioriteit. De onmogelijkheid van ‘machtspolitiek’ werd vertaald in de idee dat Nederland, als een bakermat van het volkenrecht, een voorbeeld voor de wereld was, en dat de ongereptheid van het Nederlandse grondgebied een voorwaarde was voor het politieke evenwicht in Europa. De neutraliteitspolitiek plaatste zo gezien Nederland niet zozeer buiten, als wel boven de internationale politiek der grote mogendheden. Geen wonder dat de Volkenbond hier zijn krachtigste aanhangers vond; geen wonder dat dit in de jaren twintig leidde tot een breed gespreid antimilitarisme. Het bekendste voorbeeld daarvan is het ontwapeningsstandpunt van de SDAP, dat ervan uitging dat militaire dreigingen, van communistische of fascistische zijde, het eerst zouden worden opgevangen door de grote mogendheden en de direct betrokken buurstaten. Een buitenstaander als ons land kon zich echter een voorbeeldfunctie permittieren door de krijgsmacht af te schaffen, nog vóór de Volkenbond de oorlog tussen staten definitief als mogelijkheid had geliquideerd. Dit te meer waar de Eerste Wereldoorlog had aangetoond dat een militaire verdediging van het vaderland onmogelijk was. Maar in de jaren twintig was dit geen uitzonderlijk geluid. De Vrijzinnig Democraten dachten in dezelfde richting en zelfs Colijn betwijfelde het nut van een volwaardige Nederlandse krijgsmacht. Wellicht zou voortaan volstaan kunnen wor-

den met het beschikbaar houden van 'een politiemacht met eenvoudige bewapening', voor vredesmissies onder auspiciën van de Volkenbond.

Deze en dergelijke denkbeelden, zoals het zoeken van buitenlands-politieke samenwerking met de Scandinavische ('Oslo-')staten in de jaren dertig, resulteerden echter niet in een buitenlandse politiek en een defensiebeleid die in essentie afweken van de al bestaande. Dat gebeurde ook niet toen de dreiging van nazi-Duitsland onmiskenbaar toenam, en zelfs niet na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog in september 1939. In veel opzichten kan men stellen dat Nederland zich na de nederlaag in mei 1940 slechts schoorvoetend, en eigenlijk tegen zijn zin, in het kamp der Geallieerden schaarde. Het falen der neutraliteitspolitiek werd aanvankelijk niet alleen aan Duitsland geweten, maar ook aan Groot-Brittannië en Frankrijk, die de Nederlandse neutraliteit niet hadden weten te beschermen.

Pas geleidelijk kwam men, in Londen zowel als in het bezette gebied, tot het inzicht dat Nederland niet door toeval in de anti-Hitler-coalitie was beland. Niettemin lagen de verschillende concepties over de naoorlogse positie van Nederland in de wereld die in deze jaren werden ontworpen, grotendeels in de lijn van de traditionele 'zelfstandigheidspolitiek'. Het nieuwe eraan was vooral dat deze ingebed moest zijn in die van de nog op te richten Verenigde Naties – een echo uit het Interbellum, waarin de 'zelfstandigheidspolitiek' tot onderdeel van een 'volkenbondspolitiek' was geproclameerd. Voor zover deze idee van buitenlandse politiek stoelde op de these dat Nederland, klein als het was, met zijn koloniën toch een wereldrijk vormde, maakte de Indonesische revolutie er korte metten mee. In het verlengde daarvan kwam paradoxaal genoeg de gedachte op dat de nieuwe politiek gebaseerd kon worden op Nederlands positie in Europa als 'kampioen der kleinen'. Daarnaast werd in democratisch-socialistische kring na 1945 het denkbeeld gekoesterd dat West-Europa een 'derde weg' zou kunnen inslaan, naast de kapitalistische van de Verenigde Staten en de communistische van de Sovjet-Unie en zijn satellieten. Ook hieraan kwam een snel einde, toen de Koude Oorlog uitbrak en geen ruimte overbleef voor illusies over een geheel zelfstandige buitenlandse politiek. Daarmee werd ook het defensiebeleid langzaam maar zeker ingebed in een bondgenootschappelijk kader.

In de 'lange vrede' die nu volgde, lagen de parameters van de Ne-

derlandse positie in de wereld al snel vast, zeker toen de laatste koloniale resten waren afgestoten. Het Atlantisch Bondgenootschap, om niet te zeggen de *Pax Americana*, vormde allereerst de militair-strategische pijler van de Nederlandse positie, maar het was ook onmisbaar voor de ontwikkeling van de welvaart, waarbij het streven naar economische integratie in het kader van wat later de Europese Economische Gemeenschap zou heten, een centrale plaats in ging nemen. De Atlantische oriëntatie was weliswaar primair militair-politiek van karakter, en de Westeuropese politiek-economisch, maar in feite raakten zij elkaar op meer dan afzonderlijke punten; in het bijzonder natuurlijk in het Nederlandse beleid om een Frans-Duits overwicht in het Europa van de Europese Gemeenschappen te verkleinen door de toetreding tot de Gemeenschappen van het Verenigd Koninkrijk te bevorderen, ook al zou de Britse opstelling nadat het eindelijk lid van de EG was geworden nu juist strijdig blijken te zijn met de federalistische voorkeur die ons land steeds betoonde als het om de verdere inrichting van Europa ging. De derde parameter van Nederlands positie in de wereld was nog het meest in lijn met de vooroorlogse traditie: het was de mondiale oriëntatie, met zijn accent op de Verenigde Naties en de ermee verbonden instellingen, op hulp aan arme landen, waarvoor te zijner tijd het begrip 'ontwikkelingshulp' werd uitgevonden, en op volkenrecht en mensenrechten. Een halve eeuw bijna lagen deze parameters min of meer vast, en werd het erop gebaseerde beleid in essentie door alle belangrijke politieke partijen gedragen. Weliswaar scheen de PvdA zich in de jaren zeventig en tachtig onder invloed van Nieuw Links los te maken uit deze consensus, maar zeker achteraf kan men constateren dat buitenlands-politieke kwesties als de erkenning van de Deutsche Demokratische Republik of de uitwerking van het NAVO-dubbelbesluit in deze partij voornamelijk om binnenlands-politieke redenen werden gepropageerd.

Aan de betrekkelijke zekerheden van de Nederlandse positie in de wereld die ruim veertig jaar vastlagen, is sinds 1989 een eind gekomen. Daarmee staan de richting en opzet van de Nederlandse buitenlandse politiek in de breedste zin van het woord opnieuw op de politieke agenda. Daarvan getuigen de vele nota's, zowel van regeringszijde als van 'denktanks' als het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', de Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid en de Adviesraad Vrede en Veiligheid, waarin zowel getracht wordt een diagnose van recente veranderingen te geven als aanbevelingen te doen in welke richting Nederland verder moet gaan. Opvallend afwezig in dit debat zijn de politieke partijen. Dat is één argument voor de redactie om in dit jaarboek de veranderende positie van Nederland aan de orde te stellen vanuit sociaal-democratisch perspectief—voorzover mogelijk. Met de voorgenomen ‘herijking’ van het buitenlands beleid op basis van de ‘Herijkingsnota’ is dit onderwerp immers zeker niet afgedaan voor de komende jaren.

Met de desintegratie van het communisme en de Sovjet-Unie verdween de voornaamste, en eigenlijk enig mogelijke militair-strategische bedreiging van het Westen en dus van Nederland; allengs werd duidelijk dat dit echter niet hetzelfde was als het aanbreken van een periode van vrede en stabiliteit. Vóór 1989 was er wel een vijand, maar geen dreiging, zo vatte H.J. Neuman, de vorige directeur van ‘Clingendael’ de nieuwe situatie aan het begin van de jaren negentig samen, ‘nu hebben we geen vijanden meer, maar bestaan er wel allerlei dreigingen’. De hoop op een nieuwe wereldorde is binnen korte tijd een illusie gebleken. De internationale orde evolueert zeker, maar niet in de richting van de ‘nieuwe wereldorde’ waarop na afloop van de Koude Oorlog werd gehoopt. Een hoop die met de Golfoorlog eventjes substantie kreeg, toen, weliswaar niet helemaal volgens de letter van het VN-handboek, de brute en ondubbelzinnige agressie van de ene lidstaat van de VN tegen een andere door een internationale strijdmacht onder auspiciën van de VN ongedaan werd gemaakt. De vrijwel onmiddellijk daarna uitbrekende gevechten in wat al snel ‘voormalig Joegoslavië’ heette, hebben aan die hoop een eind gemaakt. Ondanks internationale overeenkomsten en verdragen als het Handvest van de VN, het Charter van Parijs en het Genocideverdrag, ondanks het bestaan van internationale instituties die als opgave de handhaving of het herstel van vrede en samenwerking hebben, zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Europese Unie, de NAVO en wat al niet, bleek in dit geval een moorddadige agressieoorlog niet zozeer tegen een andere staat, als tegen burgers met een verkeerd geachte achternaam ongestoord en ongehinderd door te kunnen gaan.

De internationale veiligheidssituatie is er al met al eerder een van toenemende wanorde. De gevolgen zijn tot nu toe tweërlei geweest:

bij afwezigheid van een gemeenschappelijke vijand werd de cohesie van het westers bondgenootschap in politiek opzicht minder. En de nieuwe toestand maakte de tot dan toe gevolgde defensiepolitiek – niet alleen de Nederlandse – in veel opzichten achterhaald.

Op 31 december 1992 werd formeel het zes jaar eerder begonnen beleid afgerond om het toen stagnerende proces van economische integratie in de EEG te voltooien met een volledig vrije interne markt voor personen, goederen, diensten en kapitaal. Daarmee werd een grote stap in economisch en handelspolitiek opzicht gezet. Tegelijk kwamen de lidstaten voor de vraag te staan hoe de Europese integratie verder gestalte te geven, zowel in economisch en monetair opzicht, alsook in politieke zin. Juist hierover traden grote meningsverschillen aan het licht. Na het Verdrag van Maastricht is het niet zeker meer in welke richting verdere Europese integratie tot stand gaat komen. Zeker is wel dat de discrepantie tussen Europese samenwerking op economisch niveau en die betreffende veiligheidszaken en internationaal-politieke problemen eerder groter dan kleiner wordt, terwijl het vraagstuk van de democratische controle op het beleid van de Europese Unie onopgelost blijft.

De EEG, ooit mede bedacht als instrument om de handelsvoordelen als gevolg van schaalgrootte uit te buiten, is echter al te klein als min of meer op zichzelf staande economische regio: de integratie van West-Europa is één proces, in de afgelopen twintig jaar heeft de mondialisering of 'globalisering' van de economie een ongekende vlucht genomen, zodat voor vele produkten nu werkelijk van een wereldmarkt kan worden gesproken. Deze dubbele internationalisering, Europese markt en wereldmarkt, heeft niet alleen gevolgen voor de Nederlandse economie, maar voor tal van andere aspecten van de Nederlandse samenleving variërend van in zijn massaliteit ongewenste immigratie vanuit verre landen en grensoverschrijdende criminaliteit tot taal en taalgebruik.

De mondiale oriëntatie van de Nederlandse politiek is evenmin onaantast gebleven door de veranderingen sinds 1989. De traditionele opvattingen over ontwikkelingssamenwerking zijn juist als gevolg van feitelijke mondialiseringsprocessen ondermijnd. Het verschil is in de Nederlandse politiek gemarkeerd door de twee nota's die onder verantwoordelijkheid van minister Pronk verschenen. In *Een wereld van verschil* (1990) werd een welhaast encyclopedisch overzicht

gepresenteerd van die traditionele opvattingen over ontwikkelingshulp; nauwelijks drie jaar later wordt in *Een wereld in geschil* een vergaande poging ondernomen ambities en middelen van ontwikkelingshulp te herformuleren met het oog op de gewijzigde toestand in de wereld.

Kortom: zowel de Atlantische als de Europese en mondiale oriëntatie van Nederland staan door grootscheepse politieke en economische veranderingen in de wereld onder een nieuwe en ongekende druk. Dat vereist een politiek antwoord, maar dat is juist als gevolg van diezelfde veranderingen niet zo gemakkelijk. Politiek speelt zich immers nog altijd in eerste instantie af in het domein van de nationale staat. Deze vroegere vanzelfsprekendheid is echter steeds meer omstreden, want allereerst is sprake van processen en ontwikkelingen die de macht van de staat en daarmee de mogelijkheid van nationale politiek uithollen.

Enerzijds wordt dan gewezen op formele overdracht van staatsmacht en soevereiniteit. Het gaat daarbij allereerst om de verdergaande politiek-economische integratie in het kader van wat nu enigszins parmantig 'de Europese Unie' wordt genoemd. Deze houdt in dat wet- en regelgeving in steeds verdergaande mate niet meer op grond van beslissingen in Den Haag tot stand komt, maar voortvloeit uit de supranationale besluitvorming in de Europese Unie.

Naast deze formele, en deels ook bewust gekozen vorm van verlies aan de mogelijkheid om zelfstandig in Nederland politieke beslissingen te nemen, zijn er echter ook ontwikkelingen gaande die noch gewild zijn, noch beheerst kunnen worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de versnelde integratie van de kapitalistische wereldeconomie, die niet op basis van een witboek plaatsvindt, maar een zichzelf onderhoudend proces vormt. Deze 'globalisering' (juister: mondialisering) holt de soevereiniteit van Nederland op tal van manieren uit. Of, om het anders te stellen, de soevereiniteit blijft hier—in tegenstelling tot de integratie binnen de Europese Unie—formeel onaangetast, maar de marges waarbinnen nog 'vrije beslissingen' kunnen worden genomen, zijn krapper aan het worden.

Voor de sociaal-democratische beweging is dat misschien nog wel meer dan voor andere politieke partijen een ernstig probleem. Immers, het socialisme begon weliswaar als internationale beweging, maar daaraan kwam snel een eind, toen het zich toch allereerst in het

kader van de staat als nationale politieke partij constitueerde. De afkeer van de 'burgerlijke' staat, maakte geleidelijk plaats voor aanvaarding, een aanvaarding die steeds geestdriftiger werd naarmate aan twee condities meer werd beantwoord: de integratie van de arbeidersklasse in de staat door middel van de uitbreiding van politieke en burgerrechten, en het feit dat de staat eigenlijk het enige potentieel bruikbare instrument van sociale en politieke hervorming bleek.

De hierboven beschreven tendensen roepen daarom niet alleen de vraag op welke doelstellingen en instrumenten van buitenlandse politiek een adequaat antwoord vormen op de nieuwe internationale situatie maar ook in hoeverre 'Nederland' nog het kader vormt waarin een hervormingsgezinde politieke partij zinvol kan opereren. In dit jaarboek worden die vragen aan de orde gesteld met betrekking tot vier thema's: defensie, ontwikkelingshulp, cultuurpolitiek en 'Europa', terwijl in een afsluitend hoofdstuk Rozemond tracht de balans op te maken, voor Nederland zowel als voor de sociaal-democratische stroming.

Hoe moet, allereerst, de reactie van Nederland op de nieuwe veiligheidssituatie worden beoordeeld? Siccama meent dat het Nederlandse veiligheidsbeleid na de Koude Oorlog 'incoherent en zelfs inconsistent' is geweest, dat als gevolg van nieuw optredende veiligheidsrisico's—bij voorbeeld nucleaire ongelukken in het voormalige Oostblok—een demilitarisatie van het veiligheidsbeleid plaatsvindt, terwijl hij signaleert hoe moeilijk het in theorie zowel als praktijk is gebleken heden ten dage een democratisch-socialistisch veiligheidsbeleid te definiëren.

Het defensiebeleid kan niet geïsoleerd van andere elementen van een veiligheidsbeleid in brede zin worden beschouwd. Dit is een conclusie die ook door het nieuwe kabinet is getrokken, toen het al bij zijn aantreden besloot tot een 'herijking' van het buitenlands beleid in zijn algemeenheid te willen overgaan. Defensie en ontwikkelingsbeleid, om maar een voorbeeld te noemen, liggen veel minder ver van elkaar dan enkele jaren geleden nog vanzelfsprekend was. Junne schetst in dit verband, tegen de achtergrond van een aantal bepalende trends voor de verhouding tussen Noord en Zuid, een tiental veranderingen die in de afgelopen jaren in het ontwikkelingsbeleid zijn begonnen; ondersteuning van vredesmissies is daarvan slechts één. Die

veranderingen zijn in zijn ogen lang niet allemaal verbeteringen, maar zij inspireren Junne wel tot een aantal suggesties hoe de snel toenemende sociale ongelijkheid op wereldniveau op termijn enigermate terug te dringen.

'Nederland' is niet alleen een geografische ruimte, het is ook een unieke samenleving, met eigen taal, cultuur, politiek stelsel, et cetera. Dat deze door veranderingen vanuit de omgeving worden beïnvloed is zonneklaar. Maar in hoeverre gaat het hier om bedreigingen? Elke samenleving is immers in voortdurende verandering, en als elke verandering wordt opgevat als bedreiging, wordt de *status-quo* volstrekt toevallig de ideale maatschappij. Het probleem van identiteit en verandering kan echter ook moeilijk worden opgelost door ervan uit te gaan dat, wat er ook op het laatste vlak plaatsvindt, die identiteit niet wordt aangetast.

Een terrein waar de discussie over dit vraagstuk al enkele jaren wordt gevoerd, is dat van de Nederlandse culturele identiteit. De extreme posities hier laten zich gemakkelijk raden: aan de ene kant vertegenwoordigers van de stelling dat er geen Nederlandse culturele identiteit bestaat, en dat deze door europeïnisatie en mondialisering dan ook niet bedreigd kan worden; daartegenover de positie van hen die het omgekeerde beweren. Bevers betoogt in zijn bijdrage dat de veronderstelde Nederlandse culturele identiteit en de zorg deze te beschermen beter geen leidend beginsel kunnen zijn bij een Nederlandse cultuurpolitiek die zich ook internationaal manifesteert. Juist in Europa is het Nederlands belang er meer mee gediend om samen met andere lidstaten van de Europese Unie randvoorwaarden te scheppen die de kwaliteit van de culturele uitingen in de lidstaten behouden en versterken. De mogelijkheid daarvoor is zeker aanwezig. De Europese Unie heeft geaccepteerd dat de productie, distributie en receptie van cultuur niet aan marktmechanismen wordt overgelaten. Er is ruimte om de werking van de markt door de nationale en soms zelfs supranationale overheidsmaatregelen te corrigeren dan wel te stimuleren. In dit opzicht ziet Bevers in feite een europeïnisatie van de Nederlandse cultuurpolitiek, zoals die na 1945 gestalte heeft gekregen. Daarin stond voorop dat de culturele sector te belangrijk is om deze over te leveren aan marktmechanismen. Met dat uitgangspunt kreeg de nationale cultuurpolitiek drie doelstellingen: de zorg voor het behoud van cultuur, het bevorderen van vernieuwing in de

cultuur, en de vergroting van de participatie aan cultuuruitingen; doelstellingen die nu – zij het impliciet – hoe langer hoe meer ook op Europees niveau worden nagestreefd.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de verdere integratie van de bij de Europese Unie aangesloten lidstaten zeker op politiek terrein niet verloopt volgens een overzichtelijk patroon, dat uiteindelijk zal resulteren in een Verenigde Staten van Europa. Toch was dat de vooronderstelling die zeker in Nederland altijd sterk heeft geleefd. Zolang dat het geval was, leek de situatie van ‘gedeelde soevereiniteit’ tussen Nederland en Europa een overgangsfase waarmee te leven viel. Maar wat als nu het proces van integratie wel doorgaat, maar niet in een duidelijke, en politiek bepaalde richting? Hoe om te gaan met het probleem van ‘weglekkende soevereiniteit’?

De Europese integratie heeft immers verdergaande consequenties dan welwillende sociaal-democraten hadden durven vermoeden. In het proces van machts- en beleidsintegratie is de nationale overheid haar klassieke handelingsvermogen op macro-economisch terrein (begrotings-, monetaire en wisselkoerspolitiek) aan het kwijtraken. Geelhoed begint zijn bijdrage met de constatering dat hierover in Nederland, en in Nederlandse politieke partijen, eigenlijk in het geheel geen debat wordt gevoerd. Vervolgens tracht hij de leemte die daardoor is ontstaan althans ten dele te vullen met een precieze en zorgvuldige beschrijving van de consequenties die het Verdrag van Maastricht en de voltooiing van de interne markt voor de beleidsruimte van nationale overheden op sociaal-economisch terrein heeft, om te besluiten met een beschouwing over de vraag hoe de Westeuropese sociaal-democratie oog in oog met deze processen haar traditionele doelstellingen – gelijkwaardige ontplooiingskansen en aanvaardbare bestaanszekerheid – nog met succes kan blijven nastreven.

Rozemond beschouwt de positie van Nederland in de internationale politiek in een kritische analyse van een aantal veronderstelde constanten in de buitenlandse politiek van Nederland, constanten waarvan hij vaststelt dat zij wonderwel overeenstemmen met wat ook kenmerkend zou zijn voor de buitenlands-politieke opvattingen van sociaal-democratische partijen: antipathie tegen machtspolitiek, hoge morele standaarden, geloof in de werking van het volkenrecht enzovoorts. Hij onderzoekt in zijn stuk niet alleen de werkelijkheidswaarde van bovengenoemde beelden van buitenlandse politiek, maar stelt

ook de vraag naar de mogelijkheden en ambities van een Nederlandse buitenlandse politiek onder de nu geldende condities; vragen waarop de antwoorden nogal kribbig blijken uit te vallen.

Het beeld van Nederland in de wereld dat uit deze bijdragen naar voren komt heeft iets paradoxaals. Aan de ene kant wordt duidelijk en overduidelijk gemaakt dat Nederland meer en meer rekening moet houden met internationale en bovennationale ontwikkelingen waarop het nagenoeg geen invloed heeft. Aan de andere kant, ook dat is helder, staat deze aanpassing nu juist in dienst van een vaag maar onmiskenbaar streven om Nederland, als een samenleving eerder nog dan een staat, met bijzondere en unieke kenmerken te handhaven.

De positie van Nederland in de wereld is niet alleen, en misschien wel niet eens in de eerste plaats een kwestie van feiten. Zij berust voor een groot deel op de wijze waarop anderen ons land zien. De wijze waarop Frau Antje, het fris geboende Zeeuwse meisje dat in klederdracht Nederlandse kaas in Duitsland aan de man bracht, in de ogen van een Duits opinieweekblad is veranderd in een ietwat hoerig typetje dat drugs gebruikt, is hiervan een voorbeeld. Het leek de redactie van belang om ook deze kant van Nederlands positie in de wereld aan de orde te stellen, en wel door een aantal buitenstaanders uit te nodigen in een korte notitie hun indrukken van Nederland en aspecten van de Nederlandse politiek neer te leggen. Deze bijdragen, die ons land bezien vanuit de Verenigde Staten, Duitsland, Frankrijk, België, Groot-Brittannië en 'Brussel', zijn verspreid tussen de vijf grotere hoofdstukken in het jaarboek opgenomen.

In de samenstelling van de redactie van het jaarboek zijn na de publicatie van *Van Troelstra tot Den Uyl*, het vijftiende jaarboek, veranderingen opgetreden. Saskia Stuiveling, die vanaf het zevende jaarboek lid van de redactie was, heeft afscheid genomen, evenals Martin Ros, die in 1978 met Jan Bank en Bart Tromp het initiatief tot de uitgave van het jaarboek nam en vijftien afleveringen mee redigeerde. In hun plaats zijn tot de redactie toegetreden Wim van Hennekeler en Marjet van Zuylen. De benoeming van de redactie van het jaarboek gebeurt door het Curatorium van de Wiardi Beckman Stichting voor een periode van drie jaar, en op voordracht van de redactie van het jaarboek, die aldus haar werk in onafhankelijkheid verricht.

Nederland in de wereld

Nederland uit de verte. Beeld en werkelijkheid van Nederland in het buitenland

Ik ben een van de 'apatrides', de emotioneel ontvaderlandste slachtoffers van de Europese integratie, waar Charles de Gaulle voor gewaar-schuwde heeft. Hoewel ik in Nederland ben geboren en tot mijn achttiende jaar in een Nederlands gezin ben opgegroeid, vertrok onze familie toen ik zes jaar oud was naar Luxemburg. Twee jaar later schoven we door naar Brussel. Vanaf mijn achttiende tot vandaag forens ik tussen Engeland en de oostkust van de Verenigde Staten. Mijn vrouw is Engelse en mijn kinderen komen uit Peru en Bolivia. Hoewel ik de laatste jaren een deeltijdaanstelling heb gehad aan een Nederlandse universiteit, breng ik gemiddeld niet veel meer dan een maand per jaar door in het land van herkomst. De Nederlander in mij is nog niet helemaal verdwenen, maar de symptomen blijven veelal beperkt tot het volgen van Ajax, een liefde voor het schaatsen en het eten, wanneer mogelijk, van grote hoeveelheden zoute drop. Mijn Nederlands is roestig. De hele ontwikkeling van de taal sinds 1968 is aan mij voorbijgegaan.

Desalniettemin, je kunt de Nederlander wel uit de klei trekken, maar je kunt de klei niet uit de Nederlander trekken. In elk geval beschouw ik me bevoegd, niet door talent maar door voorgeschiedenis, tot het schrijven van een stukje over de manier waarop men in het buitenland naar Nederland kijkt.

Wat volgt is een mengelmoesje van persoonlijke indrukken en een uiterst subjectieve verwerking van onsystematische en onwetenschappelijke observaties over de wijze waarop de buitenlanders met wie ik in aanraking kom Nederland beleven en verwerken. De eerste en meest ontnuchterende observatie over wat de rest van de wereld van Nederland denkt, is hoe weinig aandacht er in de rest van de wereld aan Nederland wordt besteed en hoe weinig men van Nederland af weet. Het kan ze bovendien niets schelen. In de Verenigde Staten ontmoette ik voortdurend redelijk intelligente en welopgeleide Amerikanen die ervan overtuigd waren dat België ten oosten van Neder-

land lag en dat Kopenhagen een Nederlandse stad was. Voor de meeste mensen buiten Nederland ligt Nederland net op of buiten de grens van het bewustzijn. Zelfs als het overgrote deel van ons volk (én het parlement, én de regering) verontrust, verontwaardigd, gekwetst of woedend is, ligt men daar in het buitenland niet van wakker. Dat is natuurlijk niet al te verrassend. Waarom zou onze 0,3% van de wereldbevolking meer dan 0,3 % van de wereldaandacht genieten?

De tweede, eveneens wat ontvullende observatie is dat, wanneer Nederland bij uitzondering internationaal in de aandacht staat, het meestal in de vorm is van verhalen die triviaal (prietpraat over een lid van het koninklijk huis), dom (seks), onrepresentatief (Ajax), vertekend (drugs) en vaak onwaar (euthanasie) zijn. In dat opzicht is het natuurlijk niet erg verschillend van de manier waarop er in Nederland over het buitenland verslag wordt gedaan. (Overigens, terwijl ik plichtsgetrouw over 'Nederland' schrijf, zegt elke buitenlander 'Hol-land' en bedoelt hij meestal 'Amsterdam'.)

Wat dan stelt een buitenlander zich voor als hij het woord 'Nederland' hoort? Ik denk aan een aantal stereotypen van Nederland zoals in de donkere spiegel van den vreemde. Elk van deze stereotyperingen bevat een stukje vertekende waarheid. Nederland is een bundel van tegenstellingen, maar de Nederlander is zich doorgaans niet van die tegenstellingen bewust. Integendeel, hij beschouwt zichzelf veelal als geïntegreerd en evenwichtig. Deze vorm van wat kinderlijk aandoende nationale naïviteit hebben Nederlanders gemeen met Amerikanen.

Vrijwel alle belangrijke aspecten van de cultuur en het gedrag van de Nederlander zijn historisch te verklaren. Het is daarom opmerkelijk dat de gemiddelde Nederlander vrijwel niet op bewust niveau met zijn geschiedenis verbonden is. Het nationale bewustzijn is a-historisch, hoewel in feite elke nieuwe dag haast met geweld uit het verleden moet worden losgescheurd.

De eerste stereotypering is die van Nederland als het land van Rembrandt, waar na de Gouden Eeuw nooit meer iets is veranderd. Nederland is het land van de toeristengidsen: melkmeisjes van Vermeer, de grachtengordel, kaas, tulpen, molens, de landschappen van Avercamp en Ruysdael en, in Amerika, Hans Brinker en jongetjes met hun vinger in de dijk. Men is er zich over het algemeen wel van bewust dat dit beeld van Nederland net zo representatief is als John Wayne dat is voor Amerika.

Ten tweede is Nederland het land onder de zee. Elke buitenlander die ooit een Nederlandse polder heeft gezien, is er verbaasd over dat een groot deel van de bevolking niet wakker ligt van het feit dat, als de waterschappen zouden gaan staken, ze allemaal het diploma gekleed zwemmen nodig zouden hebben. *God created heaven and earth, but the Dutch created Holland.* Zeker, maar waarom kozen ze ervoor daar ook te gaan wonen? Ten derde is Nederland het land waar iedereen calvinist is, met inbegrip van de rooms-katholieken en de onkerkelijken. Het land van de schone ramen, de boenende huisvrouw en de open gordijnen, waar gezelligheid belangrijker is dan geluk.

Gemiddeld en in het algemeen is de Nederlander gewillig en gezagsaanvaardend. Tegelijkertijd is er, zelfs in de meest doorbakken burgerman of -vrouw, altijd een onderstroom van anarchisme aanwezig die nooit te ver van de oppervlakte is. Dit ethisch anarchisme is gebaseerd op de innerlijke overtuiging dat, als puntje bij paaltje komt, de autoriteit van het eigen geweten de doorslag geeft. Alle gezag moet verdiend worden. In dit opzicht is iedereen een calvinist, de rooms-katholieke en niet-religieuze volksdelen niet uitgezonderd. Ik zie met belangstelling uit naar de calvinistische versie van de islam die zich op den duur ongetwijfeld in Nederland ontwikkelen zal.

Een vierde stereotypering is Nederland als het land waar iedereen tijdens de Tweede Wereldoorlog piloten verstopte en Anne Frank hielp. Hier moeten we ons er wel voor hoeden de macht van het individuele geweten te overschatten. Ongetwijfeld heeft de stem van het geweten geleid tot vele heldhaftige daden van verzet tegen de nazi's gedurende de Tweede Wereldoorlog. Tegelijkertijd hebben echter plichtsgetrouwe Nederlandse politieagenten in 1941 hun joodse medeburgers opgehaald en bijeengedreven. Hardwerkende Nederlandse treinconducteurs hebben de veewagens naar de kampen gereden. Consciëntieuze ambtenaren hebben de bevolkingsregisters niet vernield. Het strekt tot eeuwige glorie van Amsterdam dat deze stad, als enige in het nazi-rijk, geprobeerd heeft collectief 'nee' te zeggen, toen de razzia's begonnen. Het heeft niet mogen baten.

De stem van het individuele geweten is vaak betweterig en irriterend. Nederland heeft, met de Scandinavische landen, de reputatie een land van *professional do-gooders* te zijn. Elke Nederlander is een dominee en een schoolmeester. Altijd het vingertje. Maar plotseling kan uit de schoolmeesterscultuur de dichter zingen: '... een volk dat voor

tirannen zwicht zal meer dan lijf en goed verliezen, dan dooft het licht'. Moraliserend zeker, maar taal als een stormram!

De moraliserende kant van de Nederlander kan soms naïef of hypocriet aandoen. Jarenlang hebben Nederlanders de Verenigde Staten belerend toegesproken over racisme en rassenrelaties. Toen kwamen de problemen met de Molukse gemeenschap, gevolgd door de groei van de Surinaamse bevolkingsgroep en de immigratie uit Turkije en Noord-Afrika. Plotseling had Nederland een zichtbare allochtone gemeenschap. Alle racistische en xenofobe geluiden en gedragingen die Nederlanders voorheen zo in anderen betreurden, zijn nu ook in Nederland te horen en te zien.

Ten vijfde is Nederland voor buitenlanders het land van euthanasie, drugs, de walletjes en kinderporno (de laatste drie verklaren waarom de Amerikaanse autoriteiten vrijwel elke grote enveloppe openen die mij uit Nederland werd toegezonden). Hier gaan moralisme en betweterigheid samen met tolerantie voor gedragsvormen die men verwerpelijk vindt. Er zijn (natuurlijk) grenzen, maar die liggen toch ruimer dan in vrijwel elk ander land. Ik geef een paar voorbeelden. Homoseksuelen en andere seksuele minderheden worden in Nederland minder lastig gevallen dan waar dan ook. Nederland heeft een liberaal abortusbeleid, maar een betrekkelijk laag aantal abortussen en een laag percentage zwangere teenagers. De combinatie van legalisering en onderwijs heeft het beoogde effect. Bij prostitutie probeert men overlast te voorkomen, exploitatie en misbruik van prostituées te minimaliseren en wordt gezorgd voor medische controle. Voor het overige worden prostituées met rust gelaten. Waarom doet elk land het niet zo? Ook het Nederlandse drugsbeleid is verrassend liberaal en redelijk en komt dicht bij het ideaal van legaliseren, belasten en onderwijzen dan welke andere aanpak waar dan ook.

Ten slotte is de Nederlandse euthanasiepraktijk van het gedogen van actieve euthanasie beschavend en medemenselijk, zolang het onderscheid tussen vrijwillige en bewust gekozen zelfdoding en het onvrijwillig afmaken van lastige patiënten, burens en familieleden duidelijk blijft.

Een zesde voorbeeld is Nederland als het land waar elke financiële prikkel om te werken verdwenen is en waar het feit dat er überhaupt nog iemand werkt een onweerlegbaar bewijs is van de kracht van de traditionele arbeidsethiek.

Een vriendin die, net als ik, haar leven deelt tussen Amerika en Europa, zei eens: 'America isn't a society, it's an economy'. Hetzelfde kan bepaald niet gezegd worden van Nederland. De zwakke, gedecentraliseerde en open Amerikaanse staat (overheid) constrasteert heel sterk met de machtige, gecentraliseerde en gesloten Nederlandse overheid. Bovendien bestaat er in Nederland een saamhorigheidsgevoel, of nationale solidariteit die in Amerika nergens te vinden is. Het is in Nederland (nog) niet aanvaardbaar een aanzienlijke minderheid van de bevolking eenvoudig aan haar lot over te laten. Samenwerking wordt als een deugd beschouwd en niet noodzakelijkerwijs als erkenning van onvermogen tot concurreren.

De corporatistische organisatie van de arbeidsmarkt—met de Sociaal Economische Raad en het Algemeen Verbindend Verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten—en de organisatie van de goedermarkten—met haar vele kartels—waren een institutionele expressie van de naoorlogse cultuur van samenwerking, overleg en nationale solidariteit. Het afbrokkelen van de corporatistische economische structuur, versneld onder druk van ontwikkelingen in de Europese Unie, is een van de belangrijkste structurele ontwikkelingen in de Nederlandse economie van de laatste veertig jaar.

De nationale solidariteit heeft na de Tweede Wereldoorlog ook haar uitdrukking gekregen in de Nederlandse verzorgingsstaat. Deze verzorgingsstaat is gedurende de laatste vijftientig jaar in Nederland (en elders) uit de hand gelopen en verloederd. Tenzij er heftig aan het roer wordt getrokken zullen zij die overheidssteun echt nodig hebben het slachtoffer worden terwijl de klaplopers, subsidievirtuozen, sociale-zekerheidsoplichters en belastingfraudeurs hun praktijken kunnen voortzetten. Gedeeltelijk is die verloedering cultureel te verklaren. De ontwikkeling van sociaal-culturele normen is een subtiel en ingewikkeld proces. Wetgeving en wetsuitvoering kunnen invloed hebben, maar echt sturend te werk gaan is een illusie. Zelfs in het gunstigste geval zal het daarom nog lang duren voor het sociale evenwicht minder tolerant is ten aanzien van vormen van diefstal van gemeenschapsbezit, zoals uitkeringsfraude, belastingfraude en misbruik van de wao. Dit proces zou versneld kunnen worden met verscherpte regelgeving en uitvoering door de overheid. Als geldboetes en gevangenisstraffen goed genoeg zijn voor dieven van privé-bezit, zijn ze zeker op hun plaats voor dieven van gemeenschapsbezit. Het ver-

val van de verzorgingsstaat gaat verder dan strikt illegale of flagrant immorele vormen van gedrag. Het centrale symptoom is het verdwijnen van de erkenning van een noodzakelijk verband tussen rechten en plichten.

Dit achteruitgaan kan tegengegaan worden door te concentreren op de twee centrale functies, de bescherming van de zwakken en de verzekering van individuele risico's waar de markt geen efficiënte oplossing voor kan vinden. Alle andere belangen en belangengroepen moeten minzaam worden genegeerd. Op die manier zou het mogelijk moeten zijn de overheidsuitgaven met zo'n tien procent van het bruto nationaal produkt te verminderen, zonder dat de nationale solidariteit het slachtoffer wordt.

Die solidariteit vindt haar uitdrukking ook buiten de verzorgingsstaat. De Nederlander heeft de reputatie, niet onverdiend, zuinig en zelfs krenterig te zijn. Tegelijkertijd zijn er periodieke uitbarstingen van vrijgevigheid die vaak indrukwekkend zijn (en soms tegen het hysterische aan). Ik herinner me de 'Open het dorp'-actie. Een recenter voorbeeld zijn de overstromingen van begin 1995. Buitenlanders stonden versteld van de collectieve hulpvaardigheid, genereusheid en opofferingsgezindheid van de Nederlanders.

Afgezien van het demonstreren van een zeker talent voor tolerantie, lijkt Nederland de laatste vijftig jaar weinig gedaan te hebben dat de aandacht van de rest van de wereld verdient. Dit is niet noodzakelijkerwijs een slechte zaak. De Nederlander is op z'n best als hij kleinschalig te werk gaat, als hij niet te hard probeert groots en meeslepend te leven. Groot zijn in kleinschaligheid ('...en knielen voor de kleine voeten van het kind waarvoor Herodes vreest'), kracht vinden in zwakte ('De zachte krachten zullen zeker winnen...'), onze dichters hebben het lang bezongen en ze hadden gelijk. Terwijl de farao's zo nodig piramiden moesten bouwen en Lodewijk xiv Versailles, bouwden onze regenten burgerwoningen in Amsterdam. Ik weet waar ik liever woon.

Nederland is een klein Westeupees landje met een groot verleden en een onzekere toekomst. Het is een open vraag of er over honderdvijftig jaar nog iets zal bestaan dat Nederland heet en meer is dan de geografische omschrijving van een deel van de Noordzee dat bewoond was voordat de stijging van de temperatuur het vermogen van de inwoners om de dijken te verhogen overwon.

Zelfs als de natuur genadig is, is het mogelijk dat Nederland als natie en zelfs als volk met een herkenbare cultuur en een gemeenschappelijke taal zal verdwijnen. Soms denk ik dat het mene-tekkel van zo'n culturele euthanasie al te zien is. Hoe tragisch is het als dit inderdaad is wat Nederland te wachten staat? Eén mogelijke respons is: *panta rhei*. Het doet er niet toe. De ideeën van Erasmus, Grotius en Spinoza, de schilderijen van Rembrandt, Vermeer, Saenredam, Van Gogh en Mondriaan behoren tot de erfenis van de hele mensheid. Ik erger me altijd aan die Grieken die per se 'hun' *Parthenon Marbles* terug willen hebben van het Brits Museum. Het is waar dat de Engelsen ze eerlijk gestolen hebben, maar wat zegt dat? Ongetwijfeld is het Parthenon gebouwd met de slavenarbeid van niet-Grieken. Ik ben niet minder de erfgenaam van Pericles, Socrates, Plato, Aeschylus, Sophocles en Euripides dan van de bevolking van het huidige Griekenland. 't Is voor de meeste mensen eenvoudiger om naar Londen te komen dan naar Athene. Laten we die stenen dus maar in Londen laten.

Wat mij toch doet rebelleren tegen een bevallig aanvaarden van de absorptie van onze nationale identiteit in een pan-Europese of wereldcultuur, is de vrees dat onze taal verdwijnen zal. De Nederlandse taal is een instrument van ongeëvenaarde schoonheid en uitdrukingskracht. Hoewel ik haar al lang niet meer machtig ben, kan ik haar nog passief en op afstand bewonderen. Net zoals een pianist die een hand verloren heeft, toch nog steeds de macht en kracht van zijn oude instrument kan ondervinden. Hoe vaak heb ik niet (tevergeefs) geprobeerd mijn liefste Nederlandse gedichten voor mijn Engelstalige vrienden te vertalen. Als de taal zou sterven, sterven die dichters ook.

Het zij zo. Toen Marsman schreef: 'Wie schrijft schrijve in de geest van deze zee...', had hij het niet over de Noordzee of de Waddenzee, maar over de Middellandse Zee. Net zoals Marsman zich de erfenis van joden, Grieken en Romeinen eigen had gemaakt, zo zal ergens in de zeventiende eeuw een dichter in Peru de Noordzee bezingen. Het zal een ode worden aan erfplanters van zijn beschaving wier namen hij niet of nauwelijks zal kunnen uitspreken, maar die dromen droomden van tolerantie en medemenselijkheid en er af en toe, voor een korte tijd, een brokje van realiseerden.

Wankel op eigen benen: Nederlands veiligheidsbeleid na het einde van de Koude Oorlog

In deze beschouwing wordt het Nederlands defensiebeleid zoals dat zich sedert 1989 heeft ontwikkeld, geanalyseerd en geëvalueerd. Uitgangspunt daarbij zijn de vier opgaven waarvoor de politiek zich gesteld zag in de situatie na het ineenstorten van het Oostblok: 1 verhinderen van zogeheten renationalisatie van het defensiebeleid, wat ver-eiste dat het beleid van Nederland op een andere wijze werd ingepast in de Atlantische en Westeuropese samenwerkingsverbanden; renatio-nalisatie zou neerkomen op het slaken van de internationale defensie-banden in het kader van NAVO en Westeuropese Unie (WEU); 2 het voeren van een *integratiebeleid*, dat wil zeggen een standpuntbepaling ten aanzien van de uitbreiding van de NAVO en de WEU; 3 het voeren van een *interventiebeleid*, dat wil zeggen aangeven van omstandigheden waaronder Nederland deelneemt aan militaire operaties (crisisbeheer-sing en vredesoperaties) buiten NAVO-verdragsgebied; 4 als uitvloeisel van het vorige punt de herstructurering van het militaire apparaat in verband met de overgang van verdediging van West-Europa naar militaire missies in andere delen van de wereld. Ten slotte worden in de laatste paragraaf enkele opmerkingen gemaakt over de in het re-geerakkoord van het paarse kabinet aangekondigde herijkingsoperatie.

Vooropgesteld zij echter dat iedere beschouwing over het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid te kampen heeft met methodologi-sche problemen. Het overgrote deel van onze politiek bestaat uit de inbreng in de militaire bondgenootschappen waarvan Nederland lid is (NAVO en WEU). Het is niet altijd mogelijk de Nederlandse ge-zichtshoek te achterhalen of deze achteraf uit het resultaat van bespre-kingen en onderhandelingen, dat meestal een compromis is, te distil-leren. Zelfs als Nederland zijn zin krijgt, zoals in de jaren vijftig en zestig vaak het geval schijnt te zijn geweest, bevinden we ons altijd in het gezelschap van machtige bondgenoten als de Verenigde Staten en Duitsland. Binnenlands is een Nederlands standpunt daarenboven al-

tijd het resultaat van coalitiepolitiek. Dit versterkt het compromiskarakter van de Nederlandse bijdragen in multilateraal verband. Wellicht is dit de reden dat heldere standpunten veelal ontbreken. Leuzen als 'terugdringing van de rol van kernwapens', 'minder afhankelijkheid van kernwapens' en 'streven naar een Europese identiteit' of een 'Europese stem op veiligheidsterrein' zijn weliswaar in staat de bevolking te apaiseren, maar tevens dermate vrijblijvend dat internationale invloed moeilijk kan worden getraceerd. Ten slotte worden aan de Nederlandse politiek constante eigenschappen toegekend die onderling tegenstrijdig zijn. Zo zouden onze Atlantische gerichtheid en het enthousiaste NAVO-lidmaatschap te maken hebben met de maritieme handelstraditie (de 'koopman'), terwijl ons internationalisme (steunpilaar van de VN) wordt toegeschreven aan onze traditie van internationalistisch idealisme (de 'dominee').¹ Hoewel ook deze tegenstrijdigheden in overeenstemming zijn met het compromiskarakter van de ingenomen standpunten, bemoeilijken zij het aantonen van invloed.

Het wekt dan ook geen verbazing dat kenteringen in het gevoerde beleid achteraf vaak minder dramatisch blijken te zijn geweest dan destijds werd verondersteld. Zo is het beeld van Nederland als 'trouwe bondgenoot' gedurende de eerste jaren van de Koude Oorlog aanzienlijk gerelativeerd.² Ons 'kritisch NAVO-lidmaatschap' uit de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig was beperkt tot het nucleaire strijdpunt en betekende zeker geen terugkeer naar de politiek van neutralisme en pacifisme, die velen er destijds in zagen.³ In de tweede helft van de jaren tachtig werd het kernwapenvraagstuk, het enige buitenlands-politieke issue dat na de dekolonisatie de Nederlandse burgers vermocht op te winden, beheersbaar gemaakt door middel van een ingenieus compromis over het al dan niet plaatsen van kruisvluchtwapens op Nederlands grondgebied en uiteindelijk opgelost door het overnemen van de nulloptie door president Gorbatsjov.

Europeanisatie van de NAVO

Tegenwoordig is men geneigd de gehele periode 1949-1989 als het tijdvak van 'de' Koude Oorlog te bestempelen. Destijds werden evenwel uitgebreide discussies gevoerd over de vraag of men zich bevond in een periode van 'dooi' of 'ontspanning' (détente) dan wel

van vrieskou of oplopende spanning. Veranderingen in de confrontatie tussen Oost en West dateren dus al van voor 1989. Zo is ook de neiging tot renationalisatie van de defensie-inspanningen door zich te onttrekken aan de militair geïntegreerde structuren en defensieplanning van de NAVO allerm minst een gloednieuw verschijnsel. Een aloud voorbeeld is de Grieks-Turkse rivaliteit binnen het bondgenootschap. De grootste klap in haar geschiedenis kreeg de verdragsorganisatie in 1966, toen president De Gaulle het NAVO-hoofdkwartier uit Frankrijk verbande en zijn land onttrok aan de militaire organisatie. Sedert circa 1970 hamerde het Amerikaanse Congres op een grotere bijdrage van het economisch herstelde West-Europa aan zijn eigen verdediging. Aan deze wens tot een gelijkere *sharing of the burdens* werd echter maar mondjesmaat tegemoetgekomen, wat bijdroeg aan de talrijke conflicten die de Amerikaans-Westeuropese veiligheidsrelatie kenmerkten. Sedert het midden van de jaren tachtig onderkenden de West-Europeanen de noodzaak hun onderlinge samenwerking te versterken, met als doel zowel het vergroten van hun inbreng in de NAVO als het opbouwen van een eigen defensiecapaciteit, zodat zij niet met volkomen lege handen zouden staan indien de Verenigde Staten zich daadwerkelijk uit dit werelddeel zouden terugtrekken.

De afloop van de Koude Oorlog bracht het debat over de Amerikaans-Westeuropese veiligheidssamenwerking echter in een stroomversnelling. Op de eerste NAVO-top die na de val van de Berlijnse muur, in de zomer van 1990 te Londen, werd gehouden, besloten de regeringsleiders dat de in het bondgenootschap bereikte samenwerking zou moeten worden voortgezet. Van triomfalisme over een overwinning op het Oostblok was geen sprake. Omdat men in de toekomst geen voorwaartse verdedigingsgordel in Duitsland meer nodig had en op kernwapens slechts als uiterste middel een beroep hoefde te doen, moest men, mede met het oog op het innen van het 'vredesdividend', de cohesie in het bondgenootschap met andere middelen behouden. Het belangrijkste instrument daartoe werd de vorming van multinationale militaire eenheden, in het bijzonder legerkorpsen. Dit had voor Nederland belangrijke gevolgen. Ons land gaf zijn streven naar bondgenootschappelijke taakverdeling op. Op-eenvolgende Nederlandse regeringen hadden steeds beweerd dat kleine bondgenoten financieel niet langer in staat waren de hele scala aan strijdkrachten op de been te houden. Een verdeling van taken, waar-

bij bijvoorbeeld Duitsland zich zou concentreren op de landmacht en Groot-Brittannië op de luchtmacht, zou veel rationeler zijn. De grote bondgenoten hadden dit streven naar missiespecialisatie echter eerder gezien als een manier waarop Nederland eenzijdig trachtte zijn taken af te stoten en op zijn militaire uitgaven te bezuinigen.

Ons land besloot zijn landmachtbijdrage te concentreren op enerzijds de multinationale divisie en anderzijds een Nederlands-Duits legerkorps. De Nederlandse bijdrage aan de multinationale divisie (die verder uit Duitsers, Britten en Belgen bestaat) behelst de luchtmobiele brigade. Deze stond al vanaf de jaren zestig op het wensenlijstje van de Koninklijke Landmacht, maar kreeg nu een functie in het NAVO-concept van de mobiele contraconcentratie. Dit betekent dat de brigade op verschillende plaatsen binnen het NAVO-gebied kan worden ingezet zodra zich daar dreigingen voordoen. Een andere mogelijkheid is preventieve stationering buiten West-Europa met als doel afschrikking van een mogelijke aanval, bijvoorbeeld van klein-Joegoslavië op Macedonië. Nederland, dat jarenlang had afgezien van de oprichting van een eigen luchtmobiele brigade in de hoop dat bijvoorbeeld Duitsland hierin zou voorzien, moest nu ter concretisering van zijn bijdrage aan de multinationale divisie wél tot aanschaf van de daartoe benodigde wapensystemen (transport- en bewapende helikopters) overgaan. Dit is wel de paradox van de multinationaliteit genoemd: hoewel men zou verwachten dat taakspecialisatie in multinationalaal kader eenvoudiger zou zijn, brengt de wens om volop politieke invloed uit te kunnen oefenen met zich mee dat een land zijn bijdrage levert aan het volledige spectrum van bewapening.

Nederland zag om twee redenen af van deelname aan het Eurocorps. Dit legerkorps, dat neerkwam op het uitbouwen van de voornamelijk symbolische Frans-Duitse brigade, werd tijdens de voorbereiding van het Verdrag van Maastricht opgericht door Frankrijk en Duitsland. Voor Frankrijk was het de aanzet tot de vorming van een Europese strijdmacht, los van de NAVO. Later sloten ook Spanje en België zich bij dit initiatief aan. Nederland beoogde evenwel de politiek-militaire leiding in West-Europa in handen van de WEU te leggen, en niet naast NAVO en WEU een derde vorm van militaire samenwerking in het leven te roepen. Ons land vreesde op het door Fransen en Duitsers gedomineerde Eurocorps geen zeggenschap te kunnen uitoefenen. Een tweede Nederlands bezwaar gold de afwezigheid van

krachtige militaire integratie van de onderdelen van dit legerkorps. Mede om die reden gaf Den Haag de voorkeur aan opnemng van de enige resterende landmachtdivisie in een met de Duitsers te vormen legerkorps, dat militair wel geïntegreerd is. Dit legerkorps, dat in 1995 operationeel zal worden, maakt deel uit van de *main defence forces* van de NAVO.

In de aanloop tot 'Maastricht' streefde ons land naar een europeanisatie van de NAVO. Deze politiek, die reeds was ingezet met de revitalisatie van de WEU in de jaren tachtig, poogde de transatlantische band op veiligheidsgebied te continueren. Daarvoor was het nodig dat de Westeuropese landen weliswaar lieten zien dat het hun menens was met het intensiveren van hun defensiesamenwerking, maar dat dit onder geen beding afbreuk mocht doen aan de toezeggingen van de Verenigde Staten om in te staan voor de veiligheid van hun bondgenoten. In 1987 had ons land als voorzitter van de WEU reeds bijgedragen aan de aanvaarding van het zogeheten WEU-Platform, waarin de wens tot versterking van deze Europese pilaar in de NAVO werd uitgesproken. Bij de onderhandelingen over het Verdrag over de Europese Politieke Unie hield Nederland met succes vast aan het tweeledige karakter van de WEU: enerzijds de militaire component van de Westeuropese integratie, anderzijds de Europese pijler van de NAVO. Zulks tegen de wens in van Frankrijk, dat eerder streefde naar een Westeuropese veiligheidssamenwerking die los van de NAVO zou staan. Ook het protocol bij het Verdrag van Maastricht dat de WEU de mogelijkheid bood militaire eenheden te rekruteren en eigen missies te definiëren, weerspiegelde de Nederlandse wens om deze militaire Westeuropese kopgroep eerst maar eens in de praktijk zijn levensvatbaarheid te laten bewijzen, al moest ons land een veer laten op het punt van de bevoegdheid van de Europese Raad van regeringsleiders en het Franse staatshoofd de WEU algemene richtlijnen te verstrekken. Nederland zou dit liever hebben voorbehouden aan de WEU-raad. Het gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) werd in Maastricht ondergebracht in de tweede pijler van de Europese Unie en behield vrijwel uitsluitend een intergouvernementeel karakter. Dit bemoeilijkte de kans op welslagen, maar ook die op een assertieve Europese koers die tegen de Verenigde Staten in zou gaan en waarin Nederland zou kunnen worden overstemd. Hierdoor bleef de kans op blokvorming tegen Amerika beperkt, ofschoon de wenselijk-

heid om tot gemeenschappelijke Europese standpunten te komen, werd onderschreven.

Op veiligheidspolitiek terrein valt 'Maastricht' dan ook als succes voor de pro-atlantische Nederlandse oriëntatie te beschouwen. Nadien stond hier het feitelijk falen van het GBVB ter zake van de oorlog in het uiteenvallende Joegoslavië tegenover. Hier wreekte zich niet alleen de verdeeldheid tussen de Westeuropese landen, maar ook de gebrekkige bewerktuiging van het beleid van de Unie.

Ondertussen beijverde Nederland zich om de inzet van Westeuropese strijdkrachten mogelijk te maken in acties (zoals in Bosnië-Herzegovina) waaraan de Verenigde Staten zelf niet mee wilden doen. Teneinde duplicering en concurrentie tussen WEU en NAVO uit te sluiten zouden eenheden *separable but not separate* moeten worden. Op dit punt bekroonde het concept van de *Combined Joint Task Forces* (CJTF), dat op de NAVO-topontmoeting van januari 1994 werd aangenomen, een Nederlands streven. Dit concept voorzag in de formatie van strijdmachten tijdens internationale crises waaraan verschillende landen ('combined') en verschillende krijgsmacht delen ('joint') deelnemen. Het opende de mogelijkheid Amerikaanse middelen voor de collectieve verdediging te gebruiken ten behoeve van Westeuropese acties buiten NAVO-verdragsgebied. In het kader van het *Partnership for Peace* zouden hier trouwens ook Centraal- en Oosteuropese landen aan kunnen deelnemen. De uitwerking van het CJTF-concept zit evenwel in het slop, voornamelijk omdat de Verenigde Staten vrezen dat de Westeuropese bondgenoten troepen aan de NAVO zullen onttrekken, terwijl Frankrijk bevreesd is dat het toch weer onderdeel wordt van de geïntegreerde militaire NAVO-structuur. Hier openbaart zich de tegenstelling tussen enerzijds voorstanders van europeanisatie van de NAVO (waaronder Nederland) en anderzijds aanhangers van losmaking uit de NAVO (Frankrijk), die ons uit de periode van de Koude Oorlog nog zo goed bekend is.

In zijn *Peace, profits and principles* onderscheidde Joris Voorhoeve vier samenhangende thema's die gedurende de periode 1949-1969 het veiligheidsbeleid zouden hebben beheerst: 1 prioriteit voor de NAVO; 2 steun aan het leiderschap van de Verenigde Staten; 3 integratie van de Duitse Bondsrepubliek; 4 voorkeur voor strategische nucleaire afschrikking (zie noot 1). Samenvattend kunnen we stellen dat de Nederlandse politiek zich gedurende de eerste helft van de jaren ne-

gentig zoveel mogelijk aan deze voorkeuren probeerde vast te klampen, zij het dat hier en daar de nodige aanpassingen werden aangebracht. Zo werd de militaire integratie in de NAVO ten voorbeeld gesteld aan de tendens tot renationalisatie van de voormalige lidstaten van het Pact van Warschau. Mede omdat de Verenigde Staten aankondigden hun strijdkrachten in Europa te reduceren tot minder dan honderdduizend manschappen werd echter na Amerikaanse toestemming bewilligd in het opbouwen van een licht gestructureerd West-europees alternatief in de vorm van de WEU.

Uitbreiding van NAVO en WEU

Verdragsmatig is zowel de NAVO als de WEU gebaseerd op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, dat staten het recht geeft om, zolang de Veiligheidsraad geen actie heeft ondernomen, uit zelfverdediging een beroep te doen op de bijstand van andere landen. In 1950 veranderde het in 1949 gesloten Noordatlantisch Verdrag in de Noordatlantische Verdragsorganisatie. De reden voor het creëren van de militair geïntegreerde structuur was dat het Westen vreesde dat Stalin, na de Noordkoreaanse invasie van Zuid-Korea, een soortgelijke aanval op West-Europa in de zin had. Toen de in 1948 opgerichte Westerse Unie in 1954 overging in de Westeuropese Unie met als doel de Duitse Bondsrepubliek in de gelederen op te nemen, besloot men niet een eigen Westeuropees leger op te richten (dat plan had in 1954 in de Franse Assemblée schipbreuk geleden), maar de verdediging te delegeren aan de militaire structuren van de NAVO.

Ofschoon de NAVO sedert 1950 dus een duidelijke collectieve *verdedigings*organisatie is, heeft het bondgenootschap ook duidelijke kenmerken van een collectieve *veiligheids*structuur. Zo vermeldt het verdrag geen bij naam genoemde vijand (in 1949 vreesde men ook nog niet voor een militaire aanval van de Sovjet-Unie) en heeft het bondgenootschap als belangrijk nevengevolg gehad dat het oorlogsgevaar tussen de Westeuropese lidstaten verdween.⁴ Omdat de Verenigde Staten leiding moesten geven aan de afschrikking van de Sovjet-Unie, konden ze zich niet opnieuw hooglopende conflicten tussen cliëntlanden als Frankrijk en Duitsland veroorloven. De Westeuropese integratie verschijnt in deze analyse als nevengevolg van de confrontatie tussen Oost en West.⁵

Na het uiteenvallen van successievelijk het Pact van Warschau en de Sovjet-Unie verdween de militaire dreiging van de laatste. Kernvraag werd derhalve of de NAVO zich zou moeten omvormen tot een collectieve veiligheidsstructuur ex hoofdstuk VIII van het VN-Handvest, dan wel zou moeten voortleven als organisatie voor de klassieke verdediging van het Noordatlantisch gebied. De voorstanders van uitbreiding van het bondgenootschap en transformatie in de richting van collectieve veiligheid bedienden zich van drie argumenten. Ten eerste had het Westen de morele plicht de voormalige leden van het Warschapact die zich overwegend op geweldloze wijze bevrijd hadden van de heerschappij van Moskou toe te laten tot zijn instituties indien die landen daar zelf de wens toe te kennen gaven. Ten tweede werd intra-bondgenootschappelijke pacificatie als belangrijke bijdrage beschouwd aan het in de hand houden van escalatie van conflicten in Centraal- en Oost-Europa. Ten derde kwam uiteindelijke openstelling van de NAVO zelfs ook voor een land als Rusland tegemoet aan de kritiek van dit land dat uitbreiding van het bondgenootschap de vijand dichterbij zou brengen. Wie op dezelfde voorwaarden (hoewel niet tegelijkertijd) tot een verbond kan toetreden, kan zich onmogelijk langer bedreigd voelen door die organisatie.

Tegenstanders van uitbreiding brachten hiertegenin dat Rusland altijd te groot zal blijven om niet als bedreiging te worden gezien. De NAVO zou met de Russische Federatie als lid te veel van karakter veranderen. Ten tweede vreesde men dat verbreding de samenhang in de NAVO te veel zou doen verwateren. Het belangrijkste argument van tegenstanders van uitbreiding is evenwel dat zij in twijfel trekken of het Westen bereid is nieuwe leden, zoals Polen, daadwerkelijk te verdedigen indien die door bijvoorbeeld Rusland zouden worden bedreigd. Wie is bereid voor Warschau te sterven?

In feite spits de discussie zich toe op uitbreiding van de NAVO in fasen, waarbij Middeneuropese landen die aanzienlijke voortgang boeken met hun transformatieproces (zoals Polen, Tsjechië en Hongarije), als eerste in de wachtkamer zitten. Op deze wijze wordt het idealistische perspectief op uitbreiding van de gepacificeerde alliantiezone verzoend met het realistische oogmerk de regio direct ten oosten van de Europese Unie zo spoedig mogelijk te stabiliseren.

Met het voorlopig bereikte compromis, het in 1994 ingestelde *Partnership for Peace*, lijkt de NAVO zich evenwel in de eigen voet te heb-

ben geschoten. Het *Partnership* houdt namelijk in dat ieder land door middel van praktische samenwerking kan laten zien hoe snel het in aanmerking wenst te komen voor volledig lidmaatschap. Tevens wordt de Middeneuropese landen evenwel geen enkel perspectief op hun streven in die richting geboden. In feite bleek een simpel machtswoord van Boris Jeltsin afdoende om de NAVO van uitbreiding af te houden, zodat in feite wel degelijk sprake is van het Russische veto (*droit de regard*) op toetreding dat de NAVO koste wat kost zei te willen ontlopen.

Welk standpunt heeft Nederland in de uitbreidingskwestie ingenomen? Als minister van Buitenlandse Zaken voerde Hans van den Broek een terughoudend beleid. Aanvankelijk gold hiervoor als reden dat uitbreiding van de NAVO de reactionaire krachten tegen Gorbatsjov in de kaart zou spelen. Na de mislukte coup werden als motieven aangevoerd dat tegen een land als Polen geen dreiging meer bestond (alsof we de Polen zouden willen helpen in het geval ze wél militair overweldigd dreigden te worden) en dat uitbreiding met bijvoorbeeld de lidstaten van de Raad van Europa discriminatie van andere kandidaat-leden zou impliceren. Tot 1993 koos ons land vervolgens zelfs voor de zogeheten ‘koninklijke weg’ van gelijktijdige toetreding tot de EU en de NAVO. Omdat economische transformatieprocessen meer tijd vergen dan militaire, betekende dit een extra koude douche voor de voormalige kleine lidstaten van het Pact van Warschau. Slechts gedurende twee episoden (in het najaar van 1993 tijdens de aanloop tot de NAVO-top) en sedert december 1994, toen zich wederom een Amerikaanse wens openbaarde om militaire uitbreiding te laten voorafgaan aan economische, week Den Haag af van de door Parijs begeerde koninklijke weg.

Het Nederlandse beleid was niet alleen zwalkend, maar ook tegenstrijdig. Het *Partnership for Peace* gold alle CVSE-landen en was daarmee geïnspireerd door de wens onder geen beding een geografische scheidingslijn door Europa te trekken. Wanneer men de militaire bijstandsclausules uit de NAVO- en WEU-verdragen inderdaad niet wil naleven door Polen—als het erop aankomt—te verdedigen, is hiervoor ook veel te zeggen. Desondanks stemde ons land ook in met de toetreding van negen geassocieerde partners (de Visegrad-landen, Roemenië, Bulgarije en de Baltische staten) tot de WEU. Hiermee wordt Rusland wel degelijk geïsoleerd, aangezien de WEU figureert als po-

tentiële militaire arm van de Europese Unie en Rusland geen enkel uitzicht heeft op het lidmaatschap van die Unie.

Crisisbeheersing en vredesoperaties

Koos de NAVO niet of slechts aarzelend voor toelating van de voormalige landen van het Pact van Warschau als middel tot preventie en beheersing van conflicten, ten aanzien van het interveniëren in eenmaal uitgebroken conflicten buiten NAVO-gebied reageerde de verdragsorganisatie eveneens traag. Gedoeld wordt hier met name op de afscheidings-/burger-/interstatelijke oorlog in het voormalige Joegoslavië, waarop achtereenvolgens de EU destijds nog Europese Politieke Samenwerking geheten), de CVSE (die hooguit waarnemers vermocht te zenden) en de VN hun tanden hadden stukgebeten, en die nog steeds een etterende wond voor het hele Westen is. Behoorde de NAVO militair in te grijpen buiten eigen verdragsgebied en welke criteria dienden voor zo'n interventie te worden aangelegd?

In samenhang met de afwachtende houding van de NAVO om zich om te vormen tot een collectieve veiligheidsorganisatie viel ook een terughoudende opstelling jegens interventie te verwachten. Het was de CVSE die zich in 1992 ging beschouwen als regionaal veiligheidsarrangement van de VN; de NAVO zou pas later dat jaar volgen met het aanbod vredebewarende operaties uit te voeren in opdracht van hetzij de VN, hetzij de CVSE. Onmiddellijk daarna verklaarde de NAVO zich bereid dwangacties uit te voeren. Hierbij ging het om afdwinging van het maritieme embargo tegen klein-Joegoslavië op de Adriatische Zee en uitvoering van het verbod op militaire vluchten boven Bosnië-Herzegovina.⁶

Ondanks deze late roeping van de NAVO werden de problemen in Joegoslavië alleen maar groter. Hier wreekten zich drie kwesties die ook bij andere VN-operaties aan het licht traden.⁷ In de eerste plaats vergt de besluitvorming in de Veiligheidsraad en het bij elkaar sprokelen van de benodigde blauwhelmen dermate veel tijd dat de vijandelikheden dikwijls reeds tot een hoge geweldsintensiteit zijn geëscaleerd. Op het slagveld blijkt het vervolgens moeilijker de vrede te bewaren dan het geval zou zijn geweest als een gewapend treffen was voorkomen dan wel in de kiem gesmoord.⁸

In de tweede plaats is de politieke uitkomst die men met de inzet

van militairen wil bereiken onduidelijk. Ten aanzien van Bosnië is het na drie jaar nog altijd gissen naar de politieke doelstelling die het Westen daar nastreeft. Is het de verlening van voedselhulp, de opdeling van een lidstaat van de VN, indamming van het conflict of juist herstel van het overheidsgezag over het volledige Bosnische territorium? Hiermee samenhangend is, in de derde plaats, het mandaat waarmee de VN-soldaten op pad worden gestuurd, vaak tegenstrijdig. Zo is voor het verlenen van noodhulp en het fungeren als buffer tussen de strijdende partijen onpartijdigheid en derhalve een *peacekeeping*-mandaat, vereist. Aan de andere kant vallen de Serviërs slechts te remmen door middel van dwangacties of de dreiging daarmee. Voor afdwinging van het embargo tegen Klein-Servië, het verbod op militaire vluchten en het uitvoeren van luchtbombardementen is evenwel het kiezen van partij in het conflict onontkoombaar. Door onder andere NAVO-luchtacties kan de veiligheid van VN-blauwhelmen op de grond, die potentiële gijzelaars zijn, echter in gevaar komen, hetgeen tot talrijke fricties tussen beide organisaties heeft geleid. Vooral bij overwegend intrastatelijke conflicten roepen deze problemen de vraag op naar het nut van dit soort *out-of-area*-optreden. Betrokkenheid van de NAVO in ex-Joegoslavië is enerzijds verdedigd met een beroep op het argument dat afzien van *out-of-area*-activiteiten zou neerkomen op *out-of-business*. Hiertegenover staat het argument dat men een actie zonder duidelijk omschreven politiek doel niet hoort te beginnen en zeker niet eindeloos kan volhouden.

Uiteraard vroeg men zich ook in de Nederlandse politiek af welk interventiebeleid men moest gaan voeren. Ons land participeerde – zij het niet met landmachtseenheden – in de bevrijding van Koeweit. Maar dat betrof een olierijke staat die op basis van artikel 51 van het VN-Handvest een beroep op hulp bij zelfverdediging had gedaan. Moeilijker dan dit geval van externe interventie was de tussenkomst in *failed states* als Somalië en Cambodja of in de afscheidingsoorlog in het vroegere Joegoslavië respectievelijk bij de tweede dekolonisatiegolf in de voormalige Sovjet-Unie. In de Prioriteitennota werd aan vredesoperaties binnen CVSE-gebied voorrang gegeven boven Nederlands optreden in regio's daarbuiten.⁹ Deze demarche leek erop gericht een herhaling van de inzet van Nederlandse mariniers in Cambodja te voorkomen (al ligt Pnom Penh hemelsbreed dichterbij Den Haag dan Vladivostok). In een rede voor de Atlantische Commissie

wees minister Ter Beek daarentegen ieder criterium voor interventie van de hand omdat hiervan een *self-fulfilling* werking zou uitgaan en het beleid een automatisme zou worden.¹⁰ Dit had de bewindsman er overigens niet van weerhouden in het kamerdebat over de Prioriteitennota elf criteria ter sprake te brengen.¹¹ In een rede voor de Atlantic Treaty Association wees de opvolger van Ter Beek, Joris Voorhoeve, ieder geografisch criterium (dus ook voorrang voor het CVSE-gebied) van de hand.¹² Mogelijkerwijs wilde hij hiermee protest aantekenen tegen het zenden van Nederlandse militairen naar Nagorno-Karabach, dat zijn collega op Buitenlandse Zaken Van Mierlo ter sprake had gebracht. Opmerkelijk was ook dat Voorhoeve naderhand wél van harte meewerkte aan het zenden van mariniers naar Haïti. Vooral de Koninklijke Landmacht had zich in 1994 mordicus verzet tegen uitzending van Nederlandse militairen naar Rwanda, toen daar een bloedbad tegen voornamelijk Tutsi's werd aangericht. Voor Van Mierlo was de terugtrekking van de blauwhelmen bij het begin van de massale slachting in Rwanda aanleiding op de Algemene Vergadering van de VN te pleiten voor de vorming van een snel inzetbare VN-brigade, waarvan de inzet niet afhankelijk zou zijn van tijdrovende parlementaire goedkeuringsprocedures door de lidstaten. Wellicht was deze suggestie niet alleen ingegeven door de overweging dat men beter kan stoppen met morele verontwaardiging als de wereldgemeenschap toch werkeloos blijft toekijken. Een meerderheid in het Nederlandse parlement had namelijk duidelijk gemaakt te hechten aan goedkeuring vooraf bij uitzending van Nederlandse militairen.¹³ Hiermee werd het voordeel dat een vrijwilligersleger sneller inzetbaar was dan een dienstplichtigenleger, ongedaan gemaakt. Op deze kwestie komen wij hieronder terug.

Geconcludeerd moet worden dat het Nederlandse interventiebeleid, net als het integratiebeleid, zwalkt, tegenstrijdigheden vertoont en daardoor nauwelijks bestaat. Ons land maakt naar believen gebruik van het recht op interventie en daarbij is een beroep op de internationale rechtsorde slechts een van de aandachtspunten die bij de beslissing om al dan niet in crisisbeheersingsoperaties te participeren een rol spelen.¹⁴

Herstructurering van de krijgsmacht

Bij het voorgaande probleem speelde het al dan niet militair ingrijpen buiten West-Europa de hoofdrol. Meer algemeen is het de vraag in hoeverre de militaire capaciteit die benodigd is voor de verdediging van NAVO-verdragsgebied valt te combineren met militaire acties daarbuiten. De jaren 1989-1991 verschaften daarbij enige bedenktijd. In 1989 was weliswaar de Muur gevallen en had de Sovjet-Unie aangekondigd zich uit Oost-Europa te zullen terugtrekken, maar deze supermogendheid was zelf nog intact, zodat rekening moest worden gehouden met een terugkeer van Moskou naar een offensieve en met militaire middelen ondersteunde buitenlandse politiek. In dit opzicht spreekt de ondertitel van de in 1991 verschenen Defensienota, 'herstructurering en verkleining', boekdelen.¹⁵

De voorstellen van Relus ter Beek, de PvdA-minister van Defensie, behelsden inderdaad een inkrimping van de krijgsmacht (bij de landmacht bijvoorbeeld van tien tot zeven brigades), evenwel zonder de bestaande structuur aan te tasten. De militair-strategische rol van de marine bleef geconcentreerd op het openhouden van de verbindingen over de Atlantische Oceaan. Ook bleef de dienstplicht gehandhaafd, al werd de commissie-Meijer belast met een onderzoek naar de toekomst van deze voor de landmacht cruciale institutie. De in 1993 verschenen Prioriteitennota kreeg daarentegen terecht de ondertitel 'Een andere wereld, een andere Defensie' mee.¹⁶ Kenmerkend daarvoor was niet alleen de aangekondigde afschaffing van de dienstplicht, maar ook het feit dat 'crisisbeheersing' en 'vredesoperaties' voor het eerst als hoofdtaken van de krijgsmacht werden aangeduid. Weliswaar behield de zogeheten algemene verdedigingstaak (ruwweg het beschermen van NAVO-verdragsgebied) prioriteit, maar omdat na de desintegratie van de Sovjet-Unie toch niet onmiddellijk militaire dreigingen tegen West-Europa te verwachten waren, werd voor de feitelijke inzet van de strijdkrachten gedacht aan operaties buiten NAVO-gebied.

Daartoe zou ons land gelijktijdig voor een periode van anderhalf jaar aan vier substantiële vredesoperaties moeten kunnen meedoen.¹⁷ Ondertussen zouden de bezuinigingen oplopen tot 25 procent van het niveau van de militaire uitgaven in 1989. Dit zou vooral ten koste gaan van de investeringen, die voor een groot deel werden uitgesteld tot de periode 1997-2001. Terwijl de structuur van zee- en lucht-

macht bleef gehandhaafd (al vond ook daar een verdere verkleining plaats), moest de landmacht zowel in omvang verminderen (van zeven naar vier brigades) als zijn structuur wijzigen. Ter compensatie kon de reeds genoemde luchtmobiele brigade worden opgericht.

Ter Beek voerde voor afschaffing van de dienstplicht (hoewel hij uit het oogpunt van binding tussen maatschappij en krijgsmacht persoonlijk altijd een groot voorstander van die plicht was geweest) twee redenen aan. Ten eerste de weigerachtigheid van de Tweede Kamer om dienstplichtigen tegen hun zin buiten NAVO-verdragsgebied in te zetten. Nederlandse participatie aan vredesoperaties vereiste om die reden afschaffing van de dienstplicht. Ten tweede de ongelijke feitelijke verdeling van de dienstplichtlast. Het percentage dienstplichtigen dat niet zou hoeven op te komen, zou bij reductie van de krijgsmacht zodanig verminderen dat niet meer gesproken kon worden van een algemene dienstplicht. Deze overwegingen wogen uiteindelijk zwaarder dan de tegenargumenten (binding krijgsmacht-maatschappij; eenvoudiger rekrutering; lagere kosten; groter mobilisatievermogen).

Het was opmerkelijk dat de Prioriteitennota vasthield aan de combinatie van twee hoofdtaken: algemene verdediging (die voorrang kreeg, maar op korte termijn onnodig was) en 'crisisbeheersing' alsmede 'vredesoperaties', de eufemistische aanduidingen van interventietaken buiten het verdragsgebied.¹⁸ De grote vraag voor de strijdkrachtenplanning was of deze beide hoofdtaken in een klimaat van voortdurende aanslagen op het Defensiebudget inderdaad tegelijkertijd naar behoren kunnen worden vervuld. Voor de korte termijn werd daartoe het al genoemde arbitraire aspiratieniveau van vier substantiële vredesoperaties geformuleerd. Dit ging uit van het niet-verplichtend karakter van Nederlandse deelneming aan vredesoperaties en van de veronderstelling dat conflicten buiten West-Europa kleinschalig zouden zijn, al tonen de oorlogen in de Golf en in het vroegere Joegoslavië aan dat zulks niet altijd het geval hoeft te zijn.

Op korte termijn bleek de krijgsmacht inderdaad ruimschoots bij machte om aan vier substantiële operaties deel te nemen. Zo opereerde in Kamboedja één mariniersbataljon gelijktijdig met vier eenheden in ex-Joegoslavië (twee fregatten voor de maritieme blokkade, een eskader F-16-jachtvliegtuigen voor afdwinging van het vliegverbod, één communicatie- en één transportbataljon van de landmacht). Zouden de strijdkrachten eveneens een antwoord hebben op het onwaar-

schijnlijke, maar niettemin niet geheel uitgesloten geachte scenario van een strategische uitbraak van de Russische Federatie, naar analogie met Hitler-Duitsland gedurende het interbellum? Het antwoord op deze vraag veronderstelt inzicht in de mobilisatiecapaciteit en het regeneratievermogen van met name een uit beroepsmilitairen samengestelde landmacht.¹⁹ Gegevens hierover zijn tot dusverre evenwel niet voorhanden. Tijdens de Koude Oorlog hanteerde Nederland het zogeheten zwemvestmodel: de parate kadermilitie-macht kon in crises worden opgeblazen door gedemobiliseerde dienstplichtigen op te roepen. Nog steeds wordt in de planning uitgegaan van de NAVO-richtlijnen, waarin het accent ligt op het vervullen van de traditionele verdedigingstaken. In deze opzet wordt een onderscheid gemaakt tussen *rapid reaction forces*, *main defence forces* en *augmentation forces*. Over de laatste soort (diep-)mobilisabele eenheden beschikt Nederland niet. Het loont de moeite deze procedure om te draaien en na te gaan welke parate *reaction forces* nodig zijn voor het uitvoeren van vredesoperaties, alsmede hoeveel *main defence forces* dienst kunnen doen voor voortzettingcapaciteit bij grootschalige en langdurige crisisbeheersingsoperaties. Hiertoe is echter meer inzicht nodig in de oproepbaarheid en inzetbaarheid van vrijwilligers.

In de zogeheten 'novemberbrief' heeft de in 1994 aangetreden minister Voorhoeve, nadat hij in een andere hoedanigheid verdere bezuinigingen op Defensie van de hand had gewezen,²⁰ eind 1994 over een periode van vier jaar kortingen van in totaal 2,5 miljard gulden (oplopend tot 914 miljoen per jaar) moeten aanvaarden.²¹ Voorhoeve accepteerde deze reducties slechts op voorwaarde dat een deel hiervan, namelijk bezuinigingen ter hoogte van 250 miljoen van aan vredesoperaties gerelateerde investeringen, geen doorgang zou vinden. Voor het overige zoekt de paarse coalitie de in het Regeerakkoord overeengekomen kortingen voorshands in drie sporen: de exploitatieuitgaven; internationale samenwerking (die levert tot 2000 nog geen besparingen op) en wapenaanschaffingen (op dit derde spoor zouden de kortingen met de genoemde f 250 miljoen moeten worden teruggebracht).

Ook de novemberbrief toont aan dat de Prioriteitennota overhaast in elkaar is getimmerd. In de financiële planning van de nota zijn gaten gevallen, maar operationeel kunnen de vier vredesoperaties nog

steeds worden uitgevoerd, al worden de daarmee gemoeide exploitatieuitgaven niet volledig gedekt. Door het uitstel van investeringen dreigt na 1 januari 1997 een zogenoemde boeggolf te ontstaan. Nieuwe wapens kunnen dan uitsluitend worden aangeschaft mits verdere bezuinigingen in de exploitatiesfeer worden gevonden. Indien dit niet lukt, worden ook de investeringen niet gerealiseerd. Eerder dan het optreden van een boeggolf dreigt dan het aan de grond lopen van de hele operatie.

Meer algemeen kan men het beeld gebruiken van een transformatie van zwart naar wit. Defensienota, Prioriteitennota en novemberbrief vertegenwoordigen daarbij steeds wittere tinten grijs. Onduidelijk is evenwel hoe 'wit' uiteindelijk gedefinieerd wordt. Binnen een krimpend budget zijn de aantallen wapens die kunnen worden aangeschaft steeds kleiner. Zo houdt Nederland niet meer dan vier onderzeeboten over en werden slechts enkele transportvliegtuigen aangeschaft. Dit roept de vraag op hoe de strijdkrachten er bijvoorbeeld in het jaar 2006 zullen uitzien. Vasthouden aan de algemene verdedigingstaak impliceert bovendien dat men desgewenst terug kan keren naar 'zwart': de toestand in 1989. Zulks is echter ondenkbaar: de opkomstplicht zal niet opnieuw worden ingevoerd en de financiële middelen voor militaire zaken zullen niet snel met 25 procent toenemen.

Herijking

Tijdens de kabinetsformatie in 1994 tekende zich een meningsverschil af tussen – grosso modo – enerzijds de vvd die wilde korten op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking en anderzijds de PvdA die verkleining van het financieringstekort liever ten laste zag gaan van Defensie. Besloten werd de inhoud, organisatie en financiering van het buitenlands beleid te onderwerpen aan een zogeheten herijking. Ten aanzien van de veiligheid bestaat grote behoefte aan zo'n inhoudelijke heroverweging van het beleid, niet zozeer omdat de doelstelling (stabiliteit) veranderd is, als wel omdat het aantal dwarsverbanden met andere beleidsterreinen sinds het einde van de Koude Oorlog sterk is toegenomen. Te noemen vallen de volgende zes factoren:

– Het enige acute veiligheidsrisico voor Westeuropees grondgebied bestaat waarschijnlijk uit nucleaire ongelukken in Oost-Europa. Hierbij valt te denken aan rampen met kerncentrales van het type Tsjerno-

byl, aan lekkage van plutonium en op middellange termijn aan een kernoorlog tussen Rusland en Oekraïne. Het is veeleer hulp via instanties als de Wereldbank (in Nederland een verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën) die hiervoor als instrument in aanmerking komt, dan inzet van militaire middelen.

– Stabilisatie van de randgebieden van de *zone of peace*, zoals Centraal-Europa en Noord-Afrika, valt eerder te verwachten van eenzijdige openstelling van de Westeuropese markt voor produkten uit die regio's alsmede van stopzetting van de dumping van gesubsidieerde landbouwprodukten. Dit zijn verantwoordelijkheden van het ministerie van Economische Zaken casu quo dat van Landbouw.

– Iedereen erkent het belang van de interrelaties tussen economie en militaire veiligheid binnen de vredeszone. Zo vreesden velen in 1993 dat de NAVO uiteen zou vallen indien de GATT-onderhandelingen zouden mislukken. Tot dusverre blijkt de tendens tot handelsliberalisatie evenwel sterker dan die tot economische blokvorming. Een herhaling van de jaren dertig in de vorm van het negatief op elkaar inwerken van economische autarkie en militaire opbouw valt echter niet uit te sluiten. Dit gevaar zou bijvoorbeeld kunnen ontstaan door versterking van de neiging tot economische afsluiting ten gevolge van het wegvallen van de binnen de NAVO bereikte cohesie. Het conflict in ex-Joegoslavië fungeert als belangrijke bron voor deze erosie.

– De nota 'Een wereld in geschil', die als het ware de pendant van de Prioriteitennota op het terrein van ontwikkelingssamenwerking vormt, stelt terecht dat ontwikkelingsgelden in een bodemloze put vallen zolang ze niet besteed worden in een veilige, stabiele omgeving.²² Gedoeld werd hier op de veiligheid *binnen* een staat. Met het oog op de geografische verwevenheid van welvaart en stabiliteit valt te verwachten dat Ontwikkelingssamenwerking in de toekomst zal streven naar regionale stabiliteit.

– De zogeheten conditionaliteit van ontwikkelingssamenwerking omvat steeds meer elementen. Het gaat hierbij om *good governance*, waartoe niet alleen democratie en eerbiediging van mensenrechten behoren, maar ook het niveau van militaire uitgaven in ontwikkelingslanden. Daarnaast is de invloed van militairen belangrijk, alsmede de vraag of landen proberen kernwapens aan te maken.

– Een laatste dwarsverband is dat tussen de toetreding tot internatio-

nale organisaties die op verschillende terreinen actief zijn: politieke (zoals de Raad van Europa), economische (zoals de EG) en militaire (zoals de NAVO en de WEU). Genoemd is al de discussie over het al dan niet volgen van de koninklijke weg inzake de uitbreiding van de NAVO en de EU.

Uit het bestaan van deze dwarsverbanden volgt geen pleidooi voor introductie van een breed veiligheidsbegrip. Containerbegrippen zoals 'veiligheid' en 'ontwikkeling' die stellen dat alles met alles samenhangt, verklaren immers eerder minder dan meer. Wel zij met deze opsomming geïllustreerd dat het militaire karakter van de instrumenten waarmee stabiliteit en veiligheid kan worden bereikt, aan betekenis inboet. Slechts in het geval van militaire interventie is in directe zin sprake van het politiek gebruik van geweld in de Clausewitziaanse betekenis. Geweld is hierbij niet een laatste redmiddel, maar moet vaak, zoals bij het voorkomen van genocide, juist in een vroeg stadium worden toegepast. Overigens is de omschakeling van verdediging van het Nederlandse vak in de Noordduitse laagvlakte naar interventie elders op de aardbol voor het militaire apparaat ook mentaal gezien zeer ingrijpend. Daar komt nog bij dat de grote, geavanceerde wapensystemen van vroeger niet toegesneden lijken op de hardnekkige intrastatelijke conflicten die thans de aandacht opeisen. In dit patroon van conflictvoering lijkt overigens sedert 1945 in de wereld weinig verandering gekomen, al was de aandacht in het noorden voorheen gefixeerd op de confrontatie tussen NAVO en Pact van Warschau. Tot welke organisatorische en financiële aanpassingen zou dit grotere aantal inhoudelijke dwarsverbanden behoren te leiden? Organisatorisch valt te denken aan instelling van een onderraad van de ministerraad waarin het buitenlands beleid intensief wordt gecoördineerd. Hiervan zouden de ministers van Algemene Zaken (in verband met de Europese integratie), Buitenlandse Zaken (coördinatie), Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, Economische Zaken en wellicht ook Financiën deel kunnen uitmaken. Ook het bundelen van organisatorische eenheden die zich met verschillende aspecten van het beleid ten aanzien van dezelfde regio's bezighouden lijkt wenselijk.

Financieel kruipen de buitenland-uitgaven (Europa, hulp aan Oost-Europa, milieu, et cetera), die nu al tien miljard gulden per jaar bedragen, steeds dichterbij naar die voor Defensie, dat een budget van circa veertien miljard heeft.

Ontwikkelingssamenwerking heeft circa 6,5 miljard te besteden, maar kan zich vastklampen aan een bestedingsnorm van minimaal 0,7 procent van het bruto binnenlands produkt. Voor militaire bestedingen, landbouwsubsidies, enzovoorts bestaat niet zo'n verdeelsleutel. Ofschoon er, gegeven de tendens tot renationalisatie, alle aanleiding zou zijn om een financiële lastenverdeling tussen lidstaten van verschillende internationale organisaties in te voeren, is de kans op introductie van zo'n mechanisme, dat *free rider-ship* onmogelijk zou maken, gering. Op lange termijn kan dit tot grote wrijvingen leiden tussen onderscheidende beleidsonderdelen die een bijdrage leveren aan veiligheid in de brede zin des woords.

Afsluitende opmerkingen

Het Nederlandse veiligheidsbeleid, dat tot 1989 voornamelijk bestond uit het invullen van de nationale bijdrage aan de NAVO, kent thans veel meer speelruimte. Dit weerspiegelt de tendens tot renationalisatie. In combinatie met de voortschrijdende Europese integratie valt uit deze toegenomen bewegingsvrijheid ook de behoefte aan herijking te verklaren.

Met betrekking tot de twee belangrijkste opgaven waarvoor ons land zich sedert het einde van de confrontatie tussen Oost en West ziet gesteld, namelijk uitbreiding van de bondgenootschappen (integratie) en interventie (vredesoperaties), is door opeenvolgende regeringen een incoherent en zelfs inconsistent beleid gevoerd.

Er is geen enkele vastigheid over de omvang en samenstelling van de Nederlandse strijdkrachten mogelijk zolang de contouren van een toekomstige Westeuropese militaire component binnen de NAVO en het Nederlandse aandeel daarin niet vaststaan.

Ten gevolge van het toegenomen aantal dwarsverbanden tussen belangrijke beleidsterreinen treedt een demilitarisering van het veiligheidsbeleid op.

Als belangrijk doorvoerland bij een militaire krachtmeting tussen NAVO en Pact van Warschau had Nederland destijds potentieel een

grote invloed. Hetzelfde gold voor een Europese Gemeenschap die slechts tussen de zes en de twaalf leden telde. Thans lijken voor ons land de objectieve omstandigheden om invloed uit te oefenen verslechterd. Het zwaartepunt van militaire instabiliteit is verplaatst naar de Middellandse Zee en de EU zal zich uitbreiden tot twintig à vijfentwintig leden. Voorwaarde voor het uitoefenen van invloed is evenwel hoe dan ook de aanwezigheid van een coherent buitenlands beleid waarin de middelen zijn afgestemd op de doeleinden.

Ter Beek heeft een aantal uitgangspunten waarmee hij zijn ambtsperiode als PvdA-minister van Defensie begon (geen afschaffing dienstplicht; een dam opwerpen tegen bezuinigingen op Defensie) laten varen. Wellicht illustreert dit hoe moeilijk het is een democratisch-socialistisch veiligheidsbeleid te definiëren. Indien dit begrip inhoud zou hebben, zou het hebben moeten leiden tot voorrang van het integratiebeleid boven het interventiebeleid met betrekking tot Centraal- en Oost-Europa. Ook die prioriteit is echter niet in de praktijk van het beleid omgezet.

Noten

1. J. J. C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy* (Den Haag 1979).

2. Vgl. C. Wiebes en B. Zeeman, *Belgium, the Netherlands and alliances, 1940-1949* (Leiden 1993); D. Hellema, *De Nederlandse houding ten aanzien van de Hongaarse revolutie en de Suezcrisis* (Amsterdam 1990); J. W. Honig, *Dutch defence policy and NATO 1949-1978* (Londen 1989).

3. Vgl. J. G. Siccama, 'The Netherlands depillarizes: security policy in a new domestic context', in: G. Flynn (red.), *NATO's northern allies* (Londen 1985), p. 113-170.

4. Vgl. H. W. Houweling, 'NAVO en Warschaupact in het jaar 2000: naar een entente cordiale', in: *Marineblad* 100 (1990) nr. 9, p. 332-346.

5. Vgl. E. Weede, *Weltpolitik und Kriegsursachen im 20. Jahrhundert. Eine quantitativ-empirische Studie* (München 1975).

6. Uitvoeriger hierover D. A. Leurdijk, 'Verenigde Naties', in: *Nederlands agenda voor de vrede*, Beleidsnotitie Instituut Clingendael (Den Haag 1993), p. 15-32.

7. Uitvoeriger in J. G. Siccama, 'Het einde der vredes machten?', in: *Socialisme en Democratie* 50 (1993) nr. 12, p. 532-535.

8. Lincoln P. Bloomfield en A. C. Leiss, *Controlling small wars. A strategy for the 1970s* (New York 1969).
9. 'Prioriteitennota. Een andere wereld, een andere Defensie', *Handelingen Tweede Kamer 1992-1993*, 22975, nr. 2, p. 13.
10. Voordracht Ter Beek voor de Atlantische Commissie (niet gepubliceerd), 21 maart 1994.
11. *Handelingen Tweede Kamer 1992-1993*, (28) TK 70, pp. 5014-5015.
12. Joris Voorhoeve, 'Deelname aan vredesoperaties: een twaalfal vragen ter overweging', in: *Atlantisch Perspectief*, 18 (1994) nr. 7/8, p. 13-15.
13. 'Betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden', *Handelingen Tweede Kamer 1994-1995*, 23591, nr. 4.
14. S. Rozemond, 'Criteria voor interventie', Rijswijk 1994. Notitie nr. 4 van het Instituut Defensieelergangen, p. 7-13.
15. 'Defensienota 1991: Herstructurering en verkleining', *Handelingen Tweede Kamer 1990-1991*, 21991, nr. 2-3.
16. Zie voetnoot 9.
17. 'Prioriteitennota', p. 14.
18. Zie J. G. Siccama, 'Creatief woordgebruik in de Prioriteitennota', in: *Socialisme en Democratie* 50 (1993) nr. 4, p. 150-151.
19. Zie mijn bijdrage in *Prioriteitennota 1993: de juiste koers?* Beleidsnotitie Instituut Clingendael, Den Haag 1994, p. 5-16.
20. Vgl. *Ambitie en middelen: defensie in de gevarenzone*, rapport nr. 15 van de Adviesraad Vrede en Veiligheid, Den Haag 1994, waarvan Voorhoeve destijds deel uitmaakte.
21. Bezuinigingen op de Defensie-uitgaven en de zogenaamde herijking van het internationaal beleid, *Handelingen Tweede Kamer 1994-1995*, 23900X.
22. Een wereld in geschil: de grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend, *Handelingen Tweede Kamer 1993-1994*, 23408, nr. 1-2.

De Nederlandse buitenlandse politiek vanuit een Duits perspectief

De buitenlandse politiek van de meeste staten, zo leert de ervaring, wordt sterk beïnvloed door, ten dele geografisch bepaalde, belangen. Maar daarnaast spelen ook dynamische veranderingen in het binnen- en buitenland een belangrijke rol. Dat geldt natuurlijk ook voor de Nederlandse buitenlandse politiek van de afgelopen decennia. Vanuit Duits perspectief wil ik hierop graag mijn licht laten schijnen, zonder de pretentie te hebben een grondige wetenschappelijke analyse te leveren.

In Duitsland heeft Nederland de reputatie een zeer betrouwbare partner te zijn, maar wel een partner die er altijd grote waarde aan heeft gehecht als zelfstandig handelende natie gezien en gerespecteerd te worden, en die zijn eigen belangen prima weet te behartigen. Als grootste 'kleine' natie in Europa heeft Nederland zijn positie steeds nadrukkelijk onder de aandacht gebracht, ook om niet door de 'groten' te worden weggedrukt. Door prominente staatslieden als de Europese politici Beyen, Luns, Van der Stoel, Van den Broek, Kooijmans en Van Mierlo op Buitenlandse Zaken, heeft Nederland op velerlei gebied nieuwe ideeën aangedragen en zich incidenteel als *opinion leader* aangediend.

Tot op de dag van vandaag komt het zelfbewustzijn van de grote en koloniale mogendheid uit de Gouden Eeuw om de hoek kijken. De geheven wijsvinger – zo luidt een vooroordeel – geeft duidelijk aan: 'Hier spreekt een moreel leidende mogendheid!' Die Nederlandse zendingsdrang wordt weliswaar hier en daar door de burens bekritiseerd, maar wordt anderzijds ook als een noodzaak gezien. In ons integreerende Europa is vooruitgang alleen mogelijk door middel van een constructieve dialoog van alle betrokkenen.

Nederland heeft zich als morele leider bij uitstek geprofileerd in de Noord/Zuid-dialoog van de Verenigde Naties. Daarbij waarderen de Duitsers dat Nederland het niet als zoveel anderen bij mooie woorden laat, maar een betrekkelijk hoog percentage van de nationale begro-

ting besteedt aan ontwikkelingshulp voor de Derde Wereld en geëngageerd deelneemt aan vredesmissies van de Verenigde Naties. Ook de inzet van Nederland voor het tot stand brengen van een vrije internationale handel wordt in Bonn volledig gesteund.

Overigens leeft in de Bondsrepubliek Duitsland sinds jaar en dag de overtuiging dat Nederland zijn blik meer naar het westen en de wereldzeeën heeft gericht dan naar het oosten. De eerste Duitse pogingen om een meer ontspannen Oost/West-dialoog tot stand te brengen, werden daarom in Nederland met enige scepsis gadeslagen, deels uit wantrouwen ten opzichte van Duitsland, deels vanuit de opvatting dat dit eerder een taak was voor een partner als Nederland. Pas de Oost-Europa-politiek van Willy Brandt, die door velen in Nederland als vertegenwoordiger van een beter Duitsland werd gezien, kon op Nederlandse steun rekenen.

Nadien hebben de beide landen in alle ontspanningspolitieke kwesties hun beleid nauwkeurig op elkaar afgestemd. Dat was ook in het belang van Duitsland, omdat de Nederlandse steun het voor ons gemakkelijker maakte bij Engeland en Amerika begrip voor onze opstelling te kweken. Hoe nauw de contacten waren, heb ik zelf in de jaren zeventig en tachtig—eerst bij onze vertegenwoordiging bij de NAVO en later op het vlak van de ontwapening—ervaren, bijvoorbeeld bij de Conferentie in Stockholm (1986) over vertrouwen- en veiligheidsbevorderende maatregelen. De regeringen van beide landen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de dynamiek van het CVSE-proces. In dit verband herinner ik aan het belangrijke initiatief van de ministers van Buitenlandse Zaken van beide landen om bij de voorbereiding van de topontmoeting in Boedapest in 1994 het CVSE-proces nieuwe impulsen te geven.

Jarenlang vervulde Nederland voor veel Duitsers een voorbeeldfunctie op het gebied van vredesvraagstukken. Ik denk bijvoorbeeld aan de duidelijke Nederlandse kritiek op het toenmalige Amerikaanse Vietnam-beleid en later aan de inzet van de Nederlandse vredesbeweging tegen de plaatsing van kruisraketten, die ook in de politiek zijn weerklank vond. Ik was in die tijd op het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken belast met kwesties van wapeningscontrole in het kader van het NAVO-dubbelbesluit en herinner me heel wat pittige discussies met de Duitse vredesbeweging, die sterk beïnvloed was door de goed geïnformeerde Nederlandse activisten. Schertsend werd

in de Bondsrepubliek Duitsland toen van ‘hollanditis’ gesproken, die in Duitsland tot massale, overwegend vreedzame demonstraties tegen de plaatsing van wapens voor de middellange afstand leidde.

Als ik terugdenk aan deze jaren, waarin de Nederlandse regering onder invloed van de publieke opinie de plaatsing van kruisraketten vertraagde, dan stel ik vast dat de opvattingen over veiligheidspolitiek een opmerkelijke verandering hebben ondergaan. De vroeger zo geëngageerde vredesbeweging heeft noch tijdens de Golfoorlog noch tijdens het tragische conflict in voormalig Joegoslavië veel van zich laten horen. Misschien omdat zij beseftte dat het publiek niet meer voor de grote vredesacties van vroeger was te porren.

De Nederlandse regering had inmiddels weer een brede consensus voor de Atlantische oriëntatie van haar buitenlandse politiek tot stand weten te brengen. De bereidheid om aan moeilijke militaire operaties deel te nemen, zowel tijdens de Golfoorlog als in Kambodja en voormalig Joegoslavië, laat zien hoezeer de vastberadenheid is toegenomen eigen strijdkrachten in te zetten. In Duitsland bestaat veel waardering voor deze Nederlandse houding, te meer omdat er bij ons op grond van historische ervaringen veel meer verzet bestaat tegen de deelname van Duitse soldaten aan vredesoperaties van de Verenigde Naties, vooral in het vroegere Joegoslavië.

De traditionele nauwe verbondenheid van Nederland met de Verenigde Staten en het duidelijke pleidooi voor het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van het Atlantisch bondgenootschap komen voor een groot deel overeen met de Duitse belangen, vooral ook omdat beide regeringen ernaar streven Atlantische en Europese doelstellingen met elkaar te verenigen.

Het engagement met de Europese eenwording is een van de constante factoren van het Nederlandse buitenlandse beleid sinds de jaren vijftig. Nederlanders als Hendrik Brugmans, Max Kohnstamm en Hans Nord hoorden bij de ‘founding fathers’ van de Europese beweging, terwijl anderen, zoals Ed Wellenstein, oneindig veel voor de positieve ontwikkeling van de Europese Unie hebben gedaan. Europese samenwerking en daarmee de integratie van Engeland en Duitsland in een groter geheel is door Nederland altijd gezien als de beste waarborg voor het behoud van de eigen identiteit en voor het verwerven van politieke speelruimte en medezeggenschap.

Deze houding stemde in velerlei opzicht overeen met de politiek van de Bondsrepubliek Duitsland. De Duitse politieke elites streefden bewust een stevige verankering in een geïntegreerd Europa na, om te voorkomen dat er ooit nog een terugval in een situatie van Europese machtsstrijd met wisselende coalities mogelijk zou zijn. De ontwikkeling van de Benelux leek aanvankelijk een model voor Europese samenwerking. In Duitsland bestond daarom bijzondere belangstelling voor de Nederlandse inspanningen in dat kader. De vraag rijst waarom de belangstelling in Den Haag voor dit plan zozeer is teruggelopen.

Nederland heeft de deur van de Europese Gemeenschap open willen houden voor Groot-Brittannië. In het algemeen werd deze houding in Duitsland positief beoordeeld, hoewel er ook begrip was voor het scepticisme van De Gaulle ten opzichte van Londen. Daarmee zijn we bij een centraal punt aangeland: de Nederlandse houding ten aanzien van de Duits-Franse samenwerking in het Europese eenwordingsproces.

Aan Duitse zijde zijn wij er wel eens verdrietig over geweest dat initiatieven die voor het Europese eenwordingsproces absoluut noodzakelijk waren, in Den Haag bijna automatisch sceptisch of afwijzend werden ontvangen, alleen al omdat ze van de beide 'groten' afkomstig waren. Pas als er bij wijze van uitzondering spanningen heersten tussen Parijs en Bonn, waren er in Nederland bezorgde stemmen te horen, die wezen op de onvervangbaarheid van de Frans-Duitse voortrekkersrol.

Hoe moeilijk het is om het Europese eenwordingsproces voort te stuwen en de instemming van alle partners te winnen, heeft Nederland tijdens zijn EG-voorzitterschap in 1991 ervaren. Het bijzonder federaal en idealistisch opgezette document van Den Haag voor de verdere ontwikkeling van de Europese Unie kreeg op 'Black Monday' maar mondjesmaat steun van de partners. Bijzonder teleurgesteld was de Nederlandse regering echter dat Bonn zich niet sterker had gemaakt voor het op veel punten bij de opvattingen van Duitsland aansluitende concept. Men wilde waarschijnlijk niet toegeven dat men de twijfels van andere belangrijke partners (zoals Parijs en Londen) had onderschat en dat ook de Duitse steun het concept niet had kunnen redden. (Bonn had zich kennelijk vooral met het oog op het Franse verzet terughoudend opgesteld.) De voormalige bondspresi-

dent Richard von Weizsäcker heeft ter gelegenheid van het hem op 8 november 1991 door de Erasmus Universiteit van Rotterdam verleende eredoctoraat de Nederlandse inspanningen voor Europa zeer positief gewaardeerd. Ik citeer: 'Ik aarzel niet hier toe te geven dat het Nederlandse ontwerp voor de politieke unie in al zijn duidelijkheid en moed mij uit het hart was gegrepen. Het gaf uiting aan tal van wenselijkheden in Europa. Ofschoon het op dit ogenblik niet op de instemming van de meerderheid der partners kan rekenen, heeft het het eenwordingsproces toch bevorderd. En ook al halen we het wenselijke eens te meer niet, toch lijkt vandaag een grotere mate van politieke eenwording mogelijk dan vóór de discussie waartoe het Nederlandse ontwerp ons noodzaakte.

Nederland en Duitsland hebben telkens weer de taak de verschillen in mentaliteit op het gebied van de buitenlandse politiek binnen de Gemeenschap te overbruggen: ten eerste tussen de noordelijke en de zuidelijke, ten tweede tussen de maritieme en de continentale en ten slotte, als ik aan de tradities van de beide klassieke Europese naties denk, tussen de Franse en de Britse mentaliteit. Vaak moeten Nederland en Duitsland deze brugfunctie ieder vanuit zijn eigen rol vervullen, en nog wel zonder daarover altijd uitdrukkelijke afspraken te kunnen maken. Dat dwingt hen soms tot compromissen of zelfs ambivalenties die de bijzonder zelfbewuste partners onder ons meer dan eens met argwaan bekijken. En toch denk ik dat de brugfunctie van Nederland en Duitsland op langere termijn effect sorteert en bovendien het Europese proces een onmisbare extra dynamiek verschaft.'

Ik heb de voormalige bondspresident bewust zo uitvoerig geciteerd, omdat hij naar mijn mening de gemeenschappelijkheden bijzonder overtuigend heeft geformuleerd. De val van de Muur en de vreedzame revolutie in Midden- en Oost-Europa vormden voor alle landen van Europa een geweldige uitdaging. De daarop volgende, onverwacht snelle hereniging van het gedeelde Duitsland riep bij onze burens tal van kritische vragen op. Ook Den Haag stak zijn bezorgdheid niet onder stoelen of banken, hechtte waarde aan intensief beraad, maar sprak zich ten slotte toch zeer positief uit voor de Duitse eenwording die uiteindelijk ook de veiligheidspolitieke belangen van het westerse bondgenootschap als geheel diende. Er waren ook Nederlanders die de DDR hadden aangezien voor het 'betere Duitsland'

en daarom kritisch stonden ten opzichte van de hereniging. Maar naar mijn waarneming ging het daarbij om een kleine minderheid.

Veiligheidspolitieke overwegingen hebben ertoe bijgedragen dat Den Haag vervolgens heeft ingestemd met de stapsgewijze uitbreiding van de Europese Unie met de staten in Midden- en Oost-Europa, ook al is men zich terdege bewust van de problemen die zich daarbij kunnen voordoen. Aan Duitse zijde is dit van harte toegejuicht, omdat wij ons wel eens alleen gelaten voelden. Ik herinner er bijvoorbeeld aan dat wij het leeuwedeel van de hulp aan Oost-Europa en de vroegere GOS-staten betalen en een grotere bijdrage van onze partners in de Europese Unie zeer verwelkomen. Aanbevelingen van de 'Adviesraad Vrede en Veiligheid' in deze richting zijn in Bonn dan ook uiterst positief ontvangen. De onvoorspelbare ontwikkelingen in Oost-Europa zorgen voor uitdagingen die door de geografische positie van Duitsland in eerste instantie op ons afkomen.

Daarom is men in Bonn dankbaar dat de bereidheid in Nederland is toegenomen het oog meer op het oosten te richten. In dit kader moet ook het Nederlandse initiatief worden genoemd voor een Europees Energie Handvest, dat dankzij de inspanningen van onder anderen ambassadeur Rutten positieve resultaten heeft opgeleverd.

Uit dit overzicht van de diverse deelterreinen van de buitenlandse politiek komt naar voren dat beide landen in velerlei opzicht dezelfde doelen nastreven en Nederland derhalve vaak op Duitse steun kan rekenen. Dat er wel eens sprake is van verschil van uitgangspunten of zelfs verschil van mening, moet niet worden overtrokken. Nederland wordt in Duitsland als een zelfbewuste partner gezien, die niet schroomt zijn positie duidelijk af te bakenen en op een zakelijke manier voor zijn belangen op te komen. Weinigen in Bonn hebben er weet van dat de Nederlanders zichzelf in hun media graag nu eens bewieroken, dan weer afkraken. De Nederlandse commentatoren onderschatten 'in hun gevoelens van opperste vervoering en opperste droefenis' soms de betekenis van Nederland.

De jongste ontwikkeling van de Duits-Nederlandse betrekkingen geeft aanleiding tot optimisme. De bereidheid van de Nederlandse regering om op een zakelijke manier nauw met Frankrijk en Duitsland samen te werken en zodoende zijn eigen invloed op het Europese eenwordingsproces te versterken, is toegenomen. De Duits-Neder-

landse ambassadeursconferentie in Mannheim in mei 1994, het bezoek van minister Kinkel in Den Haag in oktober 1994, het bezoek van bondskanselier Helmut Kohl in januari en mei 1995, het bilaterale congres in Ebenhausen in februari 1995 en de Hofstadlezing 'Duitsland, goede buur en partner in Europa' van minister Hans van Mierlo in april 1995: het zijn even zovele bewijzen van de intensieve dialoog die tussen Nederland en Duitsland op gang is gekomen.

(Vertaling: Albert van Veghel)

De Noord/Zuid-verhouding en de positie van ontwikkelingssamenwerking

De wereldwijde inkomensverdeling is de afgelopen decennia nog schever geworden dan ze toch al was. De rijkste 20 procent van de wereldbevolking beschikte in 1991 over 85 procent van het wereldinkomen (in 1960: 70 procent), terwijl de armste 20 procent het met slechts 1,4 procent van het wereldinkomen moest doen (in 1960: 2,3 procent).¹ We zouden daaruit de conclusie kunnen trekken dat ontwikkelingssamenwerking gefaald heeft. Maar we zouden ook kunnen concluderen dat er helemaal geen serieuze poging is ondernomen om de inkomensverdeling evenwichtiger te maken. In ieder geval lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat we zo niet door kunnen gaan.

In welke richting zou het beleid zich in de toekomst dan moeten ontwikkelen? Om die vraag te kunnen beantwoorden zal ik allereerst een schets geven van de belangrijkste trends in de Noord/Zuid-verhouding en vervolgens een aantal recente veranderingen in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid tegen het licht houden. De toekomst van het beleid komt in het laatste onderdeel van deze bijdrage aan de orde.

Veranderingen in de verhouding tussen Noord en Zuid

De Noord/Zuid-verhouding is de afgelopen jaren niet alleen sterk veranderd als gevolg van economische ontwikkelingen op wereldschaal. Ook de wijziging van de ontwikkelingsstrategie van de meeste ontwikkelingslanden en de introductie van nieuwe thema's in de ontwikkelingssamenwerking, zoals het milieuvraagstuk, hebben hun weerslag op de Noord/Zuid-verhouding gehad. Zij maken te zamen een nieuwe plaatsbepaling van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid wenselijk. Om welke veranderingen gaat het? Hieronder zal een tiental van de belangrijkste trends kort de revue passeren.

De globalisering van de wereldeconomie

Globalisering houdt niet in dat alle delen van de wereld op dezelfde manier deelnemen aan de wereldeconomie. Het globaliseringsproces is veeleer verbonden met de opkomst van nieuwe hiërarchieën, nieuwe vormen van ongelijke ontwikkeling en segmentatie tussen en binnen landen. Terwijl het verschil in ontwikkelingsniveau tussen een aantal landen in Zuidoost-Azië en de OECD-landen snel afneemt en de economische betrekkingen tussen deze twee groepen in belang toenemen, hebben de meeste Afrikaanse landen nauwelijks deel aan het globaliseringsproces. Van sommige ontwikkelingslanden is duidelijk dat zij zich in de toekomst zelf kunnen helpen, andere hebben meer dan ooit hulp nodig.

Het globaliseringsproces heeft echter niet alleen verschillende gevolgen voor verschillende landen, maar ook uiteenlopende consequenties voor verschillende regio's daarbinnen. Het duidelijkst is dit misschien in het geval van China, waar de kustprovincies een snelle industriële ontwikkeling doormaken, terwijl de bevolking in het binnenland vooral te maken heeft met de kostenstijging die met de economische opgang in de kuststreken gepaard gaat. Dit betekent dat er niet zozeer een beleid ten aanzien van landen geformuleerd moet worden, maar dat het beleid zich zal moeten richten op regio's binnen afzonderlijke landen.

De liberalisering van de wereldhandel

Met de afsluiting van de Uruguay-Ronde en de oprichting van de nieuwe World Trade Organisation (WTO) werd een nieuwe ronde van liberalisering van de wereldeconomie ingeluid. De liberalisering van de handel in landbouwproducten, textiel en kleding, produktgroepen die van bijzonder belang zijn voor ontwikkelingslanden, verloopt echter maar langzaam. Belangrijker voor de toekomstige ontwikkelingsstrategie zijn waarschijnlijk de afspraken op het gebied van diensten (banken, verzekeringen, telecommunicatie), over de liberalisering van directe investeringen en over de bescherming van intellectueel eigendom. De nieuwe regels op deze terreinen beperken de speelruimte voor alternatieve strategieën in ontwikkelingslanden aanzienlijk.

De liberalisering van de wereldhandel vindt voor een deel plaats binnen afzonderlijke handelsblokken (Europese Unie, Nafta, Asean).

Lidstaten krijgen binnen hun blok een voorkeursbehandeling, waarvan een handelsverplaatsende werking uitgaat: van derde landen naar handel tussen de lidstaten onderling. In het bijzonder ontwikkelingslanden buiten de blokken dreigen hiervan de dupe te worden.

Veranderende ontwikkelingsstrategieën

Na de dekolonisatie bestond een vrij grote overeenstemming onder de regeringen van de nieuwe onafhankelijke landen: slechts een gemengde economie met een krachtig optredende overheidssector zou in staat zijn op korte termijn het ontwikkelingsvraagstuk op te lossen. Om de opkomende nationale industrie te beschermen was een beleid nodig dat op de vervanging van importen gericht was. Het ideaalbeeld was een situatie van zo groot mogelijke onafhankelijkheid (*self reliance*). Geleidelijk is er in dit beleid echter een verschuiving opgetreden.

Mede onder druk van de programma's van 'structurele aanpassing' van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank krijgt de staat in de meeste landen een minder prominente rol toebedeeld. Wat ooit de 'Derde Wereld' uitmaakte, namelijk een gezamenlijke ontwikkelingsstrategie, die noch kapitalistisch noch communistisch diende te zijn, maar voor een 'derde weg' zou kiezen, bestaat in feite niet meer.² Thans streven de meeste regeringen naar een vergaande integratie in de internationale arbeidsdeling. Dit heeft de kansen voor samenwerking tussen de ontwikkelingslanden onderling verminderd, omdat zij elkaar op de wereldmarkt vooral als concurrenten tegenkomen. De sterkere exportoriëntatie heeft tegelijk de bereidheid in het Noorden tot het geven van ontwikkelingshulp ondermijnd, omdat de hulp het effect zou kunnen hebben dat nieuwe concurrenten in het zadel worden geholpen.

De privatisering van de Noord/Zuid-betrekkingen

De ontwikkelingshulp van de geïndustrialiseerde landen neemt af; in 1993 is deze gedaald met in totaal vijf miljard dollar. Nederland vormt geen uitzondering op deze trend. In de pas met andere donorlanden is de Nederlandse hulp sinds 1991 gedaald, niet alleen als percentage van de nationale rijkdom, maar ook in absolute zin, namelijk van 6.371 naar 6.223 miljoen gulden in 1993.³ Bovendien zijn steeds meer uitgaven onder 'ontwikkelingshulp' gebracht waarvan twijfelachtig is of zij onder dit hoofd thuishoren.

In de jaren zeventig namen de privé-kredieten naar ontwikkelingslanden sterk toe, maar met de schulden crisis in het begin van de jaren tachtig kwam aan de uitbreiding van deze kredietverlening voorlopig een einde. In de tweede helft van de jaren tachtig stegen daarentegen de directe investeringen in ontwikkelingslanden weer en bereikten in 1993 41 procent van alle buitenlandse directe investeringen. Deze concentreerden zich echter op Zuidoost-Azië en Latijns Amerika en bereikten nauwelijks West-Azië en Afrika.⁴ Voor een deel resulteren deze investeringen uit de privatisering van de overheidssector in ontwikkelingslanden: veel voormalige staatsbedrijven worden aan buitenlandse investeerders verkocht. Terwijl in de rijkere ontwikkelingslanden vooral privé-investeerders bezig zijn, neemt in de armste landen de activiteit van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) toe.

De opkomst van nieuwe technologieën

De bereidheid tot het verstrekken van ontwikkelingshulp is ook gedaald doordat nieuwe produktietechnologieën in de geïndustrialiseerde landen zelf hebben bijgedragen aan de toename van de structurele werkloosheid. Daarnaast hebben de nieuwe mogelijkheden tot automatisering van produktieprocessen de concurrentievoordelen van lage-lonenlanden enigszins doen afnemen. Om de nodige kwaliteit van exportprodukten te kunnen bereiken, moeten er ook in ontwikkelingslanden moderne technologieën aan te pas komen. Dit betekent dat de vraag naar arbeid zelfs daar beperkt blijft waar een stormachtig industrialisatieproces plaatsvindt.

De dematerialisatie van de produktie

Niet alleen de produktieprocessen zijn veranderd, ook de produkten zelf. Voor nieuwe produkten is slechts een fractie van de grondstoffen nodig die er vroeger voor gebruikt werden. Door miniaturisatie, door het gebruik van nieuwe (en sterkere) materialen, door beter *design* en betere kwaliteitscontrole (en daardoor een vermindering van uitschot en afval) wordt minder materiaal verbruikt. Een toenemend deel van de grondstoffen wordt hergebruikt (*recycling*). De vraag naar grondstoffen houdt daarom niet meer gelijke tred met het aantrekken van de produktie. De wereldmarktprijzen voor de meeste grondstoffen hebben de afgelopen jaren dan ook een historisch dieptepunt bereikt. Voor landen waar niet alleen de exportinkomsten maar ook de

overheidsuitgaven voor een groot deel afhankelijk zijn van de grondstoffenexporten, heeft deze neerwaartse spiraal geleid tot een zekere ontredde-ning van het gehele staatsapparaat.

De toenemende rol van milieuoverwegingen

Hergebruik van materialen zal in de geïndustrialiseerde landen in de toekomst nog sterker gestimuleerd worden. De energieconsumptie zal beperkt worden, om het broeikas-efect te verminderen. Op deze wijze werkt het striktere milieubeleid in de geïndustrialiseerde landen direct door in de vraag naar grondstoffen uit ontwikkelingslanden. Daarnaast spelen milieuoverwegingen ook op het gebied van de ontwikkelingshulp een steeds grotere rol. Ontwikkelingsprojecten moeten aan strengere milieueisen voldoen. En meer ontwikkelingshulp zal besteed worden aan projecten ter vermindering van de milieuvervuiling in ontwikkelingslanden. Hoewel deze tijdens de *United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)* in Rio de Janeiro in 1992 vroegen om *additionele* middelen om hun bijdrage aan een beter wereldmilieu te financieren, zullen uitgaven voor deze doelstellingen in de praktijk toch vaak ten laste van het totale budget voor ontwikkelingshulp worden gebracht.

Het toenemende besef van mondiale milieuvraagstukken heeft aan de andere kant de onderhandelingspositie van met name de grote ontwikkelingslanden verbeterd. Zij hebben voor de eerste keer een 'stok achter de deur', die hun een zekere invloed geeft. Als zij geen maatregelen nemen ter bestrijding van de uitstoot van broeikasgassen, hebben ook de inspanningen in de geïndustrialiseerde landen weinig zin. Zij hebben op deze manier iets wat op een vetoppositie lijkt in internationale milieuonderhandelingen kunnen verwerven.

De opkomst van nieuwe ontwikkelingslanden

Met het uit elkaar vallen van de Sovjet-Unie is in Oost-Europa en Centraal-Azië een aantal onafhankelijke landen ontstaan, die in veel opzichten als ontwikkelingslanden beschouwd kunnen worden. Niet alleen redenen van rechtvaardigheid pleiten voor ontwikkelingshulp aan deze landen, maar ook redenen van politieke opportuniteit. Deze landen zijn vaak politiek instabiel, hebben omstreden grenzen, moeten etnische minderheden integreren en hebben een sterk vervuilende industrie, dikwijls met alleen de fabricage van wapens als op de we-

reldmarkt concurrerende bedrijfstak. Geen wonder dat velen ervoor pleiten om deze landen prioriteit te geven bij het verlenen van ontwikkelingshulp (zoals vroeger landen in de brandhaarden van de Koude Oorlog voorkeur kregen bij het verstrekken van hulp). Voor de ontwikkelingslanden op het zuidelijk halfrond betekent dit dat de spoeling dunner wordt.

De militarisering van de hulp

Het einde van de Koude Oorlog heeft er niet alleen in Oost-Europa en de voormalige Sovjet-Unie toe geleid dat oude tegenstellingen opnieuw naar boven komen. Ook in veel landen in het Zuiden zijn conflicten opgelaaid, die daarvoor onderdrukt werden door regeringen die door de Oost/West-tegenstelling in het zadel werden gehouden. De economische achtergrond van deze conflicten vormen schaarser wordende hulpbronnen, een aangetast milieu, dalende inkomsten uit de export van grondstoffen, toenemende werkloosheid en afgenomen ontwikkelingshulp.

Gezien het feit dat gewapende conflicten de ontwikkelingsinspanningen van decennia binnen enkele dagen teniet kunnen doen en een zware hypotheek op alle toekomstige projecten leggen, wordt geprobeerd om daar waar naar de wapens wordt gegrepen, met behulp van een internationale interventiemacht strijdende partijen van elkaar te scheiden en vrede te herstellen. Een minimum aan veiligheid is immers de voorwaarde voor iedere vorm van ontwikkeling. Het einde van de Koude Oorlog maakt het mogelijk dat de VN op dit gebied een actievere rol zijn gaan spelen dan in het verleden, toen de besluitvorming in de Veiligheidsraad door de Oost/West-tegenstelling belemmerd werd. De ministeries van Defensie in het Noorden zijn graag bereid op deze nieuwe mogelijkheden in te spelen. Dan krijgen zij ook in tijden van bezuinigingen de kans materieel aan te schaffen om aan de nieuwe taken te kunnen voldoen. Waar de vredesmissies voor een deel uit de begroting van ontwikkelingssamenwerking gefinancierd worden, blijft er minder over voor traditionele vormen van ontwikkelingshulp.

De 'criminalisering' van de Noord/Zuid-betrekkingen

Met het aflopen van de Koude Oorlog is de animo om wapens aan bondgenoten in de Derde Wereld te leveren aanzienlijk afgenomen.

Toch vindt, alle embargo's ten spijt, nog steeds een gestage stroom van wapens zijn weg naar de strijdende partijen in de talloze gewapende conflicten waarvoor de ontwikkelingslanden thans het toneel vormen. Interventielegers, die vaak de ontwapening van de strijdende partijen tot taak hebben, moeten als het ware 'dweilen met de kraan open'. De wapenleveranties worden gefinancierd met transacties die zich aan de officiële economie onttrekken, zoals de drugshandel, de handel in planten (bijvoorbeeld hardhout) en dieren (bijvoorbeeld ivoor) die door internationale overeenkomsten beperkt is, de handel in gevaarlijk afval, mensenhandel, et cetera. Dergelijke transacties lijken een steeds groter deel van de wereldeconomie uit te maken, deels bij gebrek aan andere exportgoederen (wegens prijsdaling van grondstoffen en hoge kwaliteitseisen bij industrieproducten), deels ter financiering van handelspraktijken die op hun beurt het licht der openbaarheid mijden. Drugs zijn, met een jaarlijkse internationale omzet van zo'n vijfhonderd miljard dollar, intussen wereldhandelsproduct nummer één geworden.⁵

Het overlaten van de wereldeconomie aan het vrije spel der marktkrachten leidt tot een nieuwe hiërarchie van ontwikkelingslanden. Aan de top staat een aantal landen (of regio's daarbinnen) die op de globaliseringstendensen kunnen inspelen en aansluiting vinden bij de geïndustrialiseerde landen. Aan de onderkant bevinden zich grote delen van Afrika, Zuid-Azië en delen van Latijns Amerika die moeite hebben om een plaats in de internationale arbeidsdeling te bevechten. Zij zijn (door hun schuldenlast en strategie van 'structurele aanpassing') gedwongen tot een uitbreiding van hun exporten, maar hun parallelle inspanningen dragen slechts bij tot het verval van de prijzen voor grondstoffen, terwijl de invoering van nieuwe technologieën hun exportkansen voor industrieproducten beperkt houdt. De situatie voor deze landen wordt slechts nijpender. Intussen gaat de internationale hulpverlening achteruit: door een daling van de totaal ter beschikking gestelde middelen, de verdeling over een groter aantal landen (Oost-Europa, Centraal-Azië), en de besteding voor andere doelstellingen dan directe hulp (vrede commissies, bestrijding van milieuvervuiling). Voor de nabije toekomst hoeven we niet op een verbetering van de situatie te rekenen, integendeel: in de geïndustrialiseerde landen – ook in Nederland – gaat de discussie niet over een uitbreiding van de hulp, maar over een eerdere beperking.

Taakstelling en positie van de Nederlandse ontwikkelingshulp

Tegen de achtergrond van de hier genoemde trends in de Noord/Zuid-verhouding heeft zich een aantal veranderingen voltrokken in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De richting die daarbij is uitgegaan biedt, aldus de hier verdedigde opvatting, onvoldoende tegenwicht tegen de nieuwe mondiale ongelijkheden. Opnieuw wordt een tental veranderingen nader belicht.

Eigenbelang voorop

Het basisidee van de neo-liberale ideologie is dat, als iedereen zijn eigenbelang volgt, de gemeenschap er beter van wordt. Ook in de Nederlandse politiek wordt er nadrukkelijk op gewezen dat het 'nationale belang' weer sterker richtsnoer van beleid zou moeten worden. Dit houdt in dat er minder voor 'liefdadigheid' (ontwikkelingshulp) zou moeten worden uitgetrokken. Inspelend op deze trend proberen de betrokken bewindslieden daarentegen te onderstrepen dat meer geld voor ontwikkelingssamenwerking juist wél in het eigen belang is: slechts door een voorspoedige ontwikkeling in de landen van herkomst kunnen we de internationale migratie beperken; slechts door succesvolle armoedebestrijding kan het regenwoud worden behouden; slechts door betere prijzen voor andere landbouwproducten kunnen we de produktie van drugs terugdringen.⁶

Ik wil niet ontkennen dat dit soort 'verkooppraatjes' soms nodig is om de bereidheid in Nederland en elders voor het geven van ontwikkelingshulp overeind te houden. Maar tot richtsnoer van het beleid mogen deze argumenten niet worden. Mijn bezwaren ertegen zijn van tweeërlei aard.

In de eerste plaats heeft een sterke nadruk op het 'nationale eigenbelang' ongewenste en onbedoelde gevolgen voor de doelstellingen en effecten van het ontwikkelingsbeleid. Neem het argument dat hulp migratie naar de geïndustrialiseerde landen moet voorkomen. De meeste migratie vindt tussen ontwikkelingslanden plaats. De migranten die de weg naar Europa vinden, komen doorgaans niet uit de armste landen, maar uit 'de meer ontwikkelde' ontwikkelingslanden en daarbinnen uit relatief goed opgeleide bevolkingsgroepen. Om deze mensen in hun eigen land te houden, zouden projecten ondersteund moeten worden die nauwelijks aan de gangbare criteria voor ontwikkelingsprojecten zouden voldoen. Hetzelfde geldt voor tal van

andere terreinen van ontwikkelingssamenwerking. Het neo-liberale uitgangspunt kan er, kortom, toe leiden dat de hulp niet meer naar die landen en bevolkingsgroepen gaat die daaraan het meest behoefte hebben.

Nu is de grens tussen eigenbelang en altruïstisch beleid vaak eerder een kwestie van termijn dan van principe. Wat op korte termijn altruïstisch lijkt, is op lange termijn niet zelden eigenbelang. Wanneer men de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid nu maar op voldoende lange termijn formuleert, dan is er, zo lijkt het, niets aan de hand.

Toch is het gevaarlijk, en dat is mijn tweede bezwaar, om het eigenbelang op deze manier als (enige) richtsnoer van handelen te accepteren. Het pleidooi voor ontwikkelingshulp om deze redenen zou uiteindelijk averechts kunnen werken; wat beklijft is de boodschap dat het eigenbelang maar voorop moet staan. Uiteindelijk versterkt deze redenering de ideologische basis van de 'vechtmaatschappij' en niet die van een samenleving waarin solidariteit een belangrijke rol speelt.

Waarom zouden we ons in allerlei bochten moeten wringen om de bestrijding van armoede in verband te brengen met eigen belangen? Een ontwikkelingsbeleid dat tot doel heeft armoede te bestrijden vloeit voort uit waarden en normen van een geciviliseerde maatschappij, niet uit onmiddellijk eigenbelang. Dat is, dunkt mij, geen knieval voor ongepast moralisme.

Twijfels aan de effectiviteit

Twijfels aan het nut van ontwikkelingshulp vloeien vaak voort uit twijfels aan de effectiviteit van de gegeven steun. Recent onderzoek van de 'inspectie te velde' heeft in veel gevallen tot een kritische beoordeling van de Nederlandse inspanningen geleid. Weinig ontwikkelingsprojecten behalen het beoogde resultaat, en veel projecten brengen nogal wat niet bedoelde neveneffecten met zich mee. Dit is echter niet specifiek voor het ontwikkelingsbeleid, maar op bijna alle beleidsterreinen (en menselijk handelen in het algemeen) van toepassing. Alleen bestaat daar meestal geen 'inspectie te velde' (hooguit een Rekenkamer), om er de vinger op te leggen. Ongetwijfeld kan op het gebied van de effectiviteit veel verbeterd worden. Soms leiden projecten wél tijdelijk tot werkverschaffing voor Nederlandse experts, maar niet tot een bijdrage aan een blijvende verbetering van de lokale

situatie. Door een betere samenwerking met de onmiddellijk betrokkenen bij de selectie, planning en implementatie van projecten zou dit voor een goed deel verholpen kunnen worden.

Concentratie op enkele landen

Nederland is een klein land en neemt slechts een fractie van de wereldwijde ontwikkelingshulp voor zijn rekening. Om deze hulp goed te besteden, is een concentratie ervan op een aantal landen noodzakelijk. De discussie over de selectie van de ‘concentratielanden’ is al decennialang aan de gang. De opbouw van de expertise in Nederland, de kwaliteit van de hulp, de herkenbaarheid van de Nederlandse inbreng, en duurzame samenwerking met lokale partners kunnen, zo luidt de redenering, slechts bij concentratie op een klein aantal landen gewaarborgd worden. Iedere keer dat de kwaliteit van de hulp (of de omvang) ter discussie staat, komt weer het voorstel naar voren het aantal in aanmerking komende landen verder te beperken.

Aan deze benadering kleven verschillende bezwaren. Zo wordt geen rekening gehouden met het feit dat de ontwikkelingskansen van een land onlosmakelijk verbonden zijn met de mogelijkheden van de regio waar het deel van uitmaakt. De expertise die voor zinvolle ontwikkelingsprojecten noodzakelijk is, is bovendien niet zo landen-specifiek als vaak voorondersteld wordt. Er zal toch altijd samenwerking nodig zijn met plaatselijke instellingen en groepen die over de kennis van de lokale situatie beschikken. Deze kennis hoeft niet in alle details in Nederland aanwezig te zijn. Het hameren op de deskundigheid in Nederland zou juist kunnen betekenen dat een te groot gewicht aan de Nederlandse ‘deskundigen’ wordt toegekend.

Concentratie is nodig, maar dan niet zozeer op een klein aantal landen, als wel op bepaalde ‘soorten’ van ontwikkelingsprojecten. Daarbij denk ik niet aan een sectorale specialisatie in gezondheidsprojecten, irrigatiewerken of stedelijke armoedebestrijding. Een dergelijke benadering zou te weinig rekening houden met de maatschappelijke samenhang waarbinnen de projecten moeten worden gerealiseerd. Ik denk veeleer aan zaken die om een specifieke aanpak⁷ vragen, die ‘van onderop’ komen, die aansluiten bij de lokale behoeften zoals zij door de betrokkenen zelf geformuleerd worden en gebruik maken van de lokale middelen om in de behoeften te voorzien: projecten die

tot de totstandkoming van lokale en internationale netwerken leiden, die verdere ontwikkelingsmogelijkheden kunnen openen. Hiervoor is ook een specifieke deskundigheid (en instelling) nodig, die men misschien in Nederland vaker tegenkomt dan elders.

Nadruk op participatie

De nadruk op dergelijke projecten gaat veel verder dan de eis dat samenwerking alleen plaats kan vinden met landen met een democratische regeringsvorm. In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking vormt de ondersteuning van *good governance* een belangrijk aandachtspunt.⁸ Maar de nadruk ligt misschien nog te sterk op de formele kanten van het democratiseringsproces, zoals de begeleiding van electorale processen en de opbouw van overheidsinstellingen, in plaats van op de opbouw van verschillende instituties van de *civiele* maatschappij. Respect voor de mensenrechten hoort tot de gemeenschappelijke waarden en normen die de grondslag vormen voor ontwikkelingssamenwerking. Indien mensenrechten worden geschonden, hoeft dit echter niet automatisch in te houden dat *alle* ontwikkelingssamenwerking met het land in kwestie wordt gestopt. Als de projecten en projectpartners goed zijn gekozen, zou de samenwerking juist met partners plaats moeten vinden die zich wél inspannen voor respect voor de mensenrechten. Stoppen van de samenwerking zou dan juist die maatschappelijke groepen versterken die het met de rechten van de mens niet zo nauw nemen.

Ontschotting tussen de departementen

De ontschotting tussen de departementen is in beginsel een goede zaak om te voorkomen dat met de ene hand genomen wordt wat de andere hand geeft. Een centraal probleem vormt daarbij echter dat de bevoegdheden op de belangrijkste beleidsterreinen voor relaties met ontwikkelingslanden (buitenlandse handel en landbouw) voor het grootste gedeelte in Brussel liggen en niet meer in Den Haag. De ontschotting tussen de departementen kan daarmee weliswaar tot een consistentere nationale inbreng in de Europese besluitvorming leiden, maar zet op zich nog niet zo veel zoden aan de dijk.

Belangrijker is eigenlijk de ‘ontschotting’ tussen de departementen en de maatschappij. Maatschappelijke actoren zoals bedrijven, bedrijfsassociaties, gemeenten, parochies en scholen zouden een veel

grotere bijdrage aan de ontwikkelingssamenwerking kunnen leveren. In plaats van dure ‘missies’ van ambtenaren naar alle uithoeken van de wereld om de voortgang van projecten te bewaken, zouden minder spectaculaire (en goedkopere) reizen naar plaatsen als Eindhoven en Heerlen moeten plaatsvinden om maatschappelijke actoren te mobiliseren (en te helpen) op eigen wijze bij te dragen aan ontwikkelingssamenwerking.

Vredesmissies

Wat de samenwerking tussen de departementen betreft, is die tussen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking enigszins gevorderd. Na het einde van de Koude Oorlog werd met de noodzaak van ‘vredesmissies’ een nieuwe bestaansgrond voor de strijdkrachten in de ontwikkelde landen (en een argument tegen verdere bezuinigingen op dit terrein) gevonden. Na een eerste euforische fase, waarin de kansen op succes van dergelijke missies optimistisch ingeschat werden, hebben ervaringen in Bosnië, Somalië en Rwanda tot meer scepsis geleid.

Zeker, sommige vormen van beveiliging vormen een voorwaarde voor succesvolle ontwikkelings- of noodhulpprojecten. De vraag is echter welke financiële consequenties daaraan verbonden moeten worden. Ik zie een aanzienlijke discrepantie tussen de op zich kleine contingenten militairen die voor dergelijke operaties worden ingezet en de vertaling in de vraag naar manschappen en nieuw materieel, die voor de uitvoering van dergelijke missies noodzakelijk worden geacht. Bovendien valt niet in te zien waarom de financiële inspanningen voor internationale vredesoperaties ten koste zouden moeten gaan van de bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking in engere zin.

Internationaal milieubeleid

Naast vredesmissies is internationaal milieubeleid een terrein dat thans ten koste van ‘zuivere’ ontwikkelingshulp expandeert. Milieuvraagstukken krijgen uitgebreid de aandacht in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid.⁹ Dit vindt zijn neerslag in de ondersteuning van de transfer van relatief milieuvriendelijke technologie naar ontwikkelingslanden, projecten voor het behoud van de biodiversiteit en duurzaam landgebruik en het begeleiden van landen bij het opzetten en uitvoeren van geboortenregelingsprogramma’s. Op het terrein van

milieubeleid zou de ontschotting tussen de verschillende departementen nog een stuk verder kunnen gaan dan tot nu toe. Om geloofwaardig voor de dag te komen valt er in Nederland zelf nog veel te verbeteren, vooral in de landbouw. Een schoner milieu *hier* valt vaak met nieuwe ontwikkelingskansen *daar* te combineren, bijvoorbeeld bij de teelt van groenten en bloemen.

Samenwerking met het bedrijfsleven

Juist op het gebied van milieuvraagstukken is er aanzienlijke ruimte voor een nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Deze zou echter niet in de traditionele zin opgevat moeten worden. Met de leuze dat 'het mes aan twee kanten moet snijden' wordt vanuit het bedrijfsleven altijd al aangedrongen op de besteding van ontwikkelingsgelden aan hulpgoederen die door Nederlandse ondernemingen geleverd kunnen worden, of wordt gepleit voor projecten in ontwikkelingslanden die de voorwaarden voor investeringen van Nederlandse bedrijven verbeteren, zoals opleidingsprojecten in regio's waar bedrijven op zoek zijn naar geschikte werknemers.

De samenwerking kan echter ook andere vormen aannemen. Uitgaande van de constatering dat een duurzame andere relatie met ontwikkelingslanden pas tot stand komt wanneer de individuele ondernemingen hun relaties (investeringen, import, export, financiële transacties, technologieoverdracht) zodanig inrichten dat een positieve bijdrage aan het ontwikkelingsproces geleverd wordt, zou een continue gedachtenwisseling tussen het departement en ondernemingen plaats kunnen vinden, waarin die bijdrage ter discussie staat, niet in het algemeen maar concreet, bijvoorbeeld in ronde-tafelgesprekken tussen de investeerders in een bepaald land en deskundigen ten aanzien van het land in kwestie. Dit zou ertoe bij kunnen dragen dat de behoeften van investeerders en ontwikkelingssamenwerking in een vroeg stadium op één lijn worden gebracht. Een dergelijke discussie zou bedrijven kunnen behoeden voor verkeerde investeringen en door een bijstelling van de investeringsplannen het aandeel aan de ontwikkeling van het land in kwestie kunnen vergroten.

Hulp aan Oost-Europa

Na het uiteenvallen van het Pact van Warschau en de Sovjet-Unie hebben zich in Oost-Europa en Centraal-Azië landen aangediend die

in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp. De vraag is echter of de hulp aan deze landen op dezelfde leest geschoeid moet zijn als de ontwikkelingssamenwerking met landen in het Zuiden. De landen in Oost-Europa en Centraal-Azië beschikken, met een zekere infrastructuur en een relatief hoog opleidingsniveau, over een betere uitgangssituatie dan de meeste (andere) ontwikkelingslanden. Het gaat bij hen bovenal om het integreren in internationale netwerken en het opzetten van instituties van een civiele maatschappij. Dit kan veel beter in directe samenwerking met maatschappelijke actoren uit het Westen gebeuren dan door een ministerie.

In veel van deze landen bestaat een schat aan ervaring en expertise, die thans niet meer ingezet kan worden omdat de instellingen waaraan de deskundigen verbonden waren, zijn opgeheven. Deze expertise zou in ontwikkelingslanden in het Zuiden te pas kunnen komen. Daartegenover hebben veel ontwikkelingslanden in het Zuiden ervaringen opgedaan die voor de landen in transitie relevant zouden kunnen zijn. Westerse ontwikkelingshulp zou hier een makelaarsfunctie kunnen vervullen.

Gezien het feit dat Nederland weinig specifieke deskundigheid ten aanzien van deze landen heeft en in het verleden geen nauwe banden ermee heeft onderhouden, ligt het voor de hand dat de multilaterale samenwerking met deze landen een grotere rol gaat spelen dan de bilaterale.

Multilaterale samenwerking

Als klein land hechtte Nederland in het verleden sterk aan de intensivering van multilaterale samenwerking in plaats van talloze bilaterale banden tussen donorland en ontvangende landen te moeten onderhouden. Nederland is al jaren geleden weer iets teruggekomen van deze positie, omdat de Nederlandse prioriteiten niet altijd in de aanpak van multilaterale instellingen als de Wereldbank tot uiting kwamen, maar ook doordat wereldwijd een sterkere nadruk op nationale belangen is komen te liggen.

Gezien de relatief beperkte middelen die voor de Nederlandse ontwikkelingshulp ter beschikking staan, zou Nederland toch moeten proberen een grotere invloed uit te oefenen in de internationale ontwikkelingsorganisaties, door goede voorstellen, grondige studies, demonstratieprojecten en het vormen van allianties met gelijkgezinden.

Daarbij kan Nederland aansluiten bij de vele zinvolle voorstellen voor hervorming van instellingen als de Wereldbank en het IMF.¹⁰

Onder invloed van ontwikkelingen in de Noord/Zuid-verhouding en van veranderingen in de binnenlandse politiek is een debat op gang gekomen over de doelstellingen en instrumenten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Ik heb de richting waarin het debat zich beweegt en de argumenten die daarbij een rol spelen toegelicht en van kanttekeningen voorzien. Daarnaast is echter kritiek mogelijk op de termen waarin het debat tot nu toe gevoerd is. De discussie kent een aantal beperkingen en tekortkomingen, waardoor wezenlijke vraagstukken op het terrein van ontwikkelingssamenwerking onvoldoende aandacht krijgen. De basis van het debat is tot nu toe te smal geweest.

Fundamentele vragen en nieuwe richtingen

De discussie over nationale ontwikkelingshulp kan niet los staan van een debat over de andere facetten van de Noord/Zuid-verhouding.

Ontwikkelingssamenwerking kan deze verhouding immers niet wezenlijk verbeteren als de andere vormen van de Noord/Zuid-betrekkingen (handel, investeringen, communicatie) een tegengesteld effect teweegbrengen. Hieronder wordt een aantal lijnen uitgestippeld waarlangs in de toekomst initiatieven ontplooid zouden kunnen worden.

Kijk op de wereldeconomie

Bij de multilaterale instellingen, vooral de Wereldbank en het IMF, worden veel studies naar ontwikkelingsvraagstukken verricht, maar het analyiseniveau is bijna altijd dat van de nationale staat. Weinig onderzoek wordt verricht op het niveau van de wereldeconomie als zodanig. De 'globalisering' heeft nog nauwelijks haar intrede gedaan in de wereld van het macro-economische onderzoek van de internationale instellingen. Zou dit meer gebeuren, dan zou een aantal fundamentele gebreken van de tegenwoordige internationale economische orde die niet op nationaal niveau opgevangen kunnen worden, duidelijker voor het voetlicht komen. Tot dit type onderzoek behoort een analyse van de omvang van de netto-overdracht van kapitaal uit ontwikkelingslanden naar de ontwikkelde landen.

De mondiale onevenwichtigheden in de inkomensverdeling zorgen ervoor dat het rijkste segment van de wereldbevolking een deel van de eigen inkomsten niet investeert (omdat bij gebrek aan koopkracht van de meerderheid van de wereldbevolking de vraag naar goederen en diensten achterblijft bij de produktiemogelijkheden), maar belegt. Deze beleggingen vormen een soort stuwmeer, dat op kleine renteverschuiven en het vooruitzicht van wisselkoersveranderingen reageert met speculatieve vloedgolven. Deze vloedgolven veroorzaken wisselkoersschommelingen, die de economische planning van ontwikkelingslanden uitermate moeilijk maken.

Er wordt thans te weinig onderzoek gedaan naar de wereldwijde discrepantie tussen produktie en consumptie, tussen investeringen en besparingen, tussen vraag en aanbod op de wereldarbeidsmarkt, en naar de implicaties van de toenemende inkomensongelijkheid op de mondiale macro-economische kringlopen. Dergelijke studies zouden de grondslag kunnen leggen voor een poging om op mondiaal niveau sturend in te grijpen. De in het najaar van 1994 door de geïndustrialiseerde landen afgewezen toedeling van zogenaamde 'speciale trekingsrechten' (SDR's) door het IMF had een dergelijke ingreep kunnen zijn. Nederland heeft een aanzienlijke traditie op het gebied van mondiale economische modellen, die sterker voor de beleidsvorming in de internationale organisaties gebruikt zouden kunnen worden.

Exportconcurrentie en prijsverval

Analyses op wereldniveau zouden ook duidelijk kunnen maken tot welke resultaten het beleid van 'structurele aanpassing' leidt, dat door Wereldbank en IMF aan tal van ontwikkelingslanden wordt opgelegd. Ook al zou dit beleid voor ieder land afzonderlijk zinvol zijn, dan wordt het succes van een dergelijke strategie toch ondermijnd doordat zoveel landen tegelijk dezelfde weg op worden geduwd. Gezien het beperkte produktenspectrum dat ontwikkelingslanden op de wereldmarkt kunnen aanbieden, leidt hun onderlinge concurrentie tot een prijsverlaging van hun exportprodukten, waardoor hun exportstrategie niet het nagestreefde succes oplevert. Snelle diversificatie van het produktenspectrum en de ontwikkeling van regionale markten zouden hier uitkomst kunnen bieden.

Het falen van de markt

Werd er in het verleden te weinig aan de markt overgelaten, thans overdrijft men veeleer in de tegenovergestelde richting. Het bijna religieuze geloof in de zegenrijke werking van de markt zou men als 'economisch fundamentalisme' kunnen beschrijven. Maar het vrije spel der marktkrachten kan ten minste vier belangrijke doelstellingen niet verwezenlijken: voldoende werkgelegenheid, een schoon milieu, democratische participatie, en faire prijzen (in het bijzonder voor grondstoffen). Hiervoor zijn politieke instituties nodig, die de markt desnoods corrigeren (of de slachtoffers compenseren). De meeste markten zijn ook allesbehalve vrij: zij worden gekenmerkt door een concentratie van politieke en economische macht. Vanuit een dergelijke situatie ervoor te pleiten meer aan de markt over te laten, betekent meestal niets anders dan steunverlening aan de toch al machtigen.

Mondiale belastingheffing

Om de talloze noodzakelijke uitgaven te kunnen bekostigen die de markt niet zal financieren, zijn veel grotere bedragen nodig dan door de traditionele ontwikkelingshulp zijn op te brengen. Daarom komen regelmatig weer plannen op voor een internationale belastingheffing. Op twee terreinen lijkt me dit administratief vrij gemakkelijk te realiseren: een belasting op vlieguren en een belasting op internationale financiële transacties. Op veel vliegvelden (niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in geïndustrialiseerde landen) moet iedere passagier nu al voor het instappen luchthavenbelasting betalen. Op deze manier zou—gezien de snelle toename van het luchtverkeer—een aanzienlijk bedrag kunnen worden opgebracht.

Veel groter nog zou de opbrengst kunnen zijn van een belasting op internationale financiële transacties. De voormalige Nobelprijswinnaar James Tobin heeft een heffing van 0,5 procent voorgesteld op alle geldwisseltransacties.¹¹ Een bijkomend voordeel van deze belasting zou zijn dat zij de instabiliteit van het internationale financiële stelsel vermindert. Marginale renteversillen zouden minder snel tot grote internationale geldstromen leiden die het internationale kapitaalverkeer ontregelen. Een belasting van 0,5 procent is echter waarschijnlijk moeilijk door te zetten. Maar reeds een veel minder voelbare (en daarom makkelijker te accepteren) heffing van een half promil-

le (0,05 procent) zou grote bedragen opleveren. Thans vinden *dagelijks* geldwisseltransacties ter waarde van meer dan één miljard (1000 miljard) dollar plaats. Een nauwelijks voelbare belasting van 0,05 procent zou daarom nog steeds iedere dag een bedrag van een half miljard dollar opbrengen, dat wil zeggen rond 180 miljard dollar per jaar.

Het valt te overwegen om de opbrengsten uit een belasting op internationale transacties door één internationale instelling te laten beheren en de opbrengsten uit een andere (bijvoorbeeld op vliegzeizen) door een andere, om een zekere beleidsconcurrentie te houden en een te sterke machtsconcentratie te voorkomen.

Evenwichtige samenwerking

Maar ook de bilaterale ontwikkelingssamenwerking zou een andere gestalte kunnen krijgen. De weg van ontwikkelingshulp naar echte *ontwikkelingssamenwerking* zou veel consequenter voortgezet moeten worden.

Op het gebied van internationaal milieubeleid wordt een intensieve discussie gevoerd over het instrument van *joint implementation*, waarbij investeringen uit geïndustrialiseerde landen in ontwikkelingslanden meegenomen worden bij de berekening van de bijdrage van de geïndustrialiseerde landen aan het terugdringen van broeikasemissies. Nederland heeft in dit kader met een drietal landen (Benin, Costa Rica en Bhutan) een duurzaam ontwikkelingsverdrag gesloten. De bij de invulling van deze verdragen opgedane ervaringen kunnen later op grotere schaal in de samenwerking met andere landen worden ingebracht. De drie voor de eerste ronde gekozen landen zijn relatief klein, zodat er waarschijnlijk nog geen sprake is van een daadwerkelijk evenwichtige samenwerking.

Meer experimenten

Toch getuigen deze verdragen van de bereidheid om te experimenteren en van de opgedane ervaringen te leren, in plaats van alleen maar op de uitkomst van multilaterale onderhandelingen te wachten. Een dergelijke meer leergierige houding zou ook op andere terreinen van ontwikkelingssamenwerking te pas kunnen komen. Er zou veel meer aan *benchmarking* gedaan kunnen worden, dat wil zeggen aan vergelijking met projecten die op hun gebied als *best practices* gelden. Succesvolle voorbeelden (zoals het befaamde communale milieube-

leid van de Braziliaanse stad Curitiba) die tot de verbeelding spreken, verdienen veel meer internationale bekendheid en kunnen aansporen tot soortgelijke initiatieven elders.

Vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking

Ontwikkelingssamenwerking is te belangrijk om aan een ministerie over te laten. Er zouden veel meer directe banden kunnen worden aangeknoopt tussen maatschappelijke organisaties in Noord en Zuid, op alle niveaus: stedenbanden, universitaire samenwerking, samenwerking tussen bibliotheken, ziekenhuizen, scholen, ondernemingen, bedrijfsassociaties, partijen, musea, kranten, omroepen, politie, stichtingen, boerenorganisaties, milieuorganisaties, studentenverenigingen. De digitale snelweg maakt het mogelijk om een dergelijke samenwerking tegen relatief lage kosten te realiseren (zonder het internationale vliegverkeer verder al te zeer uit te breiden). Een proliferatie van dit soort contacten zou ertoe bij kunnen dragen de 'civiele maatschappij' in ontwikkelingslanden verder te versterken in plaats van de machtspositie van regeringen. De strijd om de regeringsmacht is in menig ontwikkelingsland vooral een strijd om de toegang tot de verdeling van ontwikkelingshulp, aangezien er weinig belastingopbrengsten zijn. Een andere kanalisering van de hulp kan de scherpste kanten van de strijd om de politieke macht helpen afslijpen.

Een intensivering van de samenwerkingsrelaties op alle niveaus heeft tot voordeel dat meer mensen, anders dan door vluchtige televisiebeelden geconfronteerd worden met de situatie in ontwikkelingslanden, waardoor de bereidheid tot een bijdrage aan de lastenverlichting van deze landen wellicht stijgt.

Om de brede samenwerking niet te laten ontsporen in bevoogden-de, betweterige of puur charitatieve relaties moeten de verschillende partners in het Noorden zichzelf meer als 'lerende organisaties' opstellen. Er valt van partners in het Zuiden, die hun taken onder veel moeilijker omstandigheden moeten volbrengen, veel te leren: bijvoorbeeld hoe men met veel minder middelen toch iets kan bereiken. De confrontatie met de situatie in ontwikkelingslanden kan zo tot een herbezinning (*back to basics*) op de eigenlijke taken van de eigen organisatie leiden.

Noten

1. UNDP, *Human Development Report 1994* (New York/Oxford 1994), p. 35.
2. N. Harris, *The end of the Third World. Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology* (Harmondsworth 1990).
3. P. Gelauff, 'Eén procent hulp, als de toekomst je lief is', in: *Inzet*, 19 (april 1995), p. 4.
4. United Nations, *World Investment Report 1994* (New York/ Genève, 1994) p. 58-60.
5. *Human Development Report 1994*, p. 37.
6. A. Huy/G. Meijerink, 'Inge Kaul lanceert nieuw paradigma voor de hulp: Geen idealisme en medelijden, maar eigen belang', in: *Inzet*, 19 (april 1995), p. 8-9.
7. Vgl. J. F. G. Bunders, *Participative strategies for science-based innovations* (Amsterdam 1994).
8. 'Een wereld in geschil; de grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend', *Handelingen Tweede Kamer 1993-1994*, 234008, nr. 2, p. 24.
9. Zie hoofdstuk 3 van de nota 'Een wereld in geschil', p. 37-54.
10. Zie bijvoorbeeld J. Cavanagh, D. Wysham en M. Arruda (red.), *Beyond Bretton Woods. Alternatives to the Global Economic Order* (Londen 1994).
11. J. Tobin, 'A tax on international currency transactions', Special contribution to the *Human Development Report 1994*, p. 70.

Nederland in Europa: doen we het zo slecht?

De Europese centrale bank is naar Frankfurt gegaan, Lubbers is geen voorzitter van de Europese Commissie geworden, de Italianen hebben miljarden kwijtschelding gekregen voor verschuldigde superheffingen die onze boeren keurig betaald hebben en Nederland schaamt zich nóg over 'Zwarte Maandag', de dag dat ons ontwerp voor het Verdrag van Maastricht aan flarden geschoten werd.

Ziehier enkele spectaculaire voorbeelden van mislukte Nederlandse lobby's in Brussel. Ondertussen is geleidelijk in Nederland doorgedrongen dat de besluitvorming van de Europese Unie steeds meer invloed krijgt en lijkt tegelijkertijd een gevoel van onbehagen post te vatten over de vraag of Nederland wel op zijn belangen let. Bovendien groeit de angst dat onze positie als kleine lidstaat verder bedreigd wordt als de Unie zich uitbreidt.

Tijd voor een 'nationaal debat' over onze Europese belangen, onze prioriteiten en de inspanningen die nodig zijn om ze te realiseren? Ik denk van wel; niet omdat we zonder meer slecht lobbyen, maar wel omdat er te weinig en te versnipperd wordt aangepakt en we flink onderschatten wat er komt kijken bij een geslaagde presentatie op het Europese toneel, zoals hieronder zal worden toegelicht.

Het debat over de herijking van het buitenlandse beleid en de voorbereiding van de Intergouvernementele Conferentie die in 1996 zal worden gehouden zijn daarvoor uitgelezen gelegenheden. Dit debat dient echter breed te worden gevoerd. Het mag zich niet tot de burelen van ministeries en politici beperken, maar moet ook die van het bedrijfsleven, georganiseerde belangengroepen en andere overheden omvatten en – *last but not least* – de media, als spelbepalende elementen die in belangrijke mate de communicatie tussen al deze organisaties en de publieke opinie sturen.

De eerste vraag blijft of Nederland echt niet kan lobbyen, of dat de beeldvorming hieromtrent niet correct is. En als Nederlandse lobby's al regelmatig mislukken, waaraan ligt dat dan? Zijn we er te onge-

makkelijk over? Beoordelen wij onze positie verkeerd? Kunnen we niet samenwerken? Durven we niet in de aanval te gaan? Hebben wij een verkeerde indruk van de inspanningen die een goede lobby vergt? Of worden we gewoon geplaagd door een overtrokken gevoel recht te hebben op de overwinning, terwijl meer dan een tweede plaats er gewoon niet in zat?

Zijn er daarnaast ook successen te melden? Zeker. Het kabinet-Lubbers heeft een bescheiden feestje gevierd toen het er in 1993 in geslaagd was de Nederlandse ontvangsten uit de structuurfondsen te verdubbelen. Miljarden meer voor Nederland. Inmiddels is dat feest enigszins verzuurd; het gaat immers onder meer om de controversiële steun voor Flevoland en er wordt gezegd dat het een lobby uit wanhoop was, omdat het de nettobijdrage, waartoe Nederland zich al had verplicht, slechts verminderde. Nee, wij zijn niet gauw tevreden.

Groeiende professionaliteit

Het antwoord op de vraag of Nederland nu wel of niet kan lobbyen, moet echter niet in dit soort spectaculaire en schaarse gevallen gezocht worden. De dagelijkse, minder voor het publiek zichtbare lobby-inspanningen geven hiervan een betere indicatie. Als adviseur/lobbyist in Brussel moet ik op grond daarvan concluderen dat de suggestie in de media van mislukte lobby's als een typisch Nederlands verschijnsel, niet juist is. Een paar voorbeelden.

Er is een nog steeds groeiende aanwezigheid in Brussel van Nederlandse vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven, gemeenten, regio's en andere organisaties. De algehele professionaliteit van dit legertje belangenbehartigers groeit, evenals die van aanwezige diplomaten, gedetacheerde ambtenaren en de leden van het Europees Parlement. Nederlanders spelen vaak een belangrijke rol in internationale belangenverenigingen. Hun activiteiten spelen zich echter achter de schermen af; ze zijn meestal niet spectaculair, maar richten zich op talloze kleinere, vaak technische maar voor de betrokkenen belangrijke aspecten van besluitvorming. Vaak gebeurt dit succesvol.

In vergelijking met andere lidstaten hebben Nederlandse organisaties meestal een zakelijke aanpak, scherp gericht op het eigen belang. Nederlanders staan bekend als harde onderhandelaars, meer dan gemiddeld internationaal georiënteerd en in concrete situaties vaardig

en flexibel. In het algemeen kan de Nederlandse aanwezigheid de vergelijking met anderen doorstaan.

De vraag of Nederlanders slecht lobbyen in Brussel moet dus ontkennend worden beantwoord. Daarmee is echter nog niet gezegd dat er veel redenen voor tevredenheid op dit gebied zijn. Vooral de Nederlandse vermogens de eigen positie en de eigen belangen juist te taxeren, de goede posities te kiezen in een steeds wispelturiger internationale arena en deze in de Brusselse besluitvorming in geslaagde lobby's om te zetten, laten vaak te wensen over. Hoewel de beeldvorming omtrent de mislukte lobby's dus niet juist is, geldt anderzijds dat het rendement van veel Nederlandse lobby's aanzienlijk kan en moet worden verbeterd.

Een nieuwe Europese realiteit

Waar schort het wel en waar niet aan? Daartoe is een vergelijking nodig met de verschillende Europese landen in het internationale krachtenveld dat is ontstaan na de val van de Muur. Een vergelijking die ingaat op de wijze waarop landen nationale krachten en zwakten weten vast te stellen, het goede weten te gebruiken en het minder goede kunnen neutraliseren. Dit geldt niet alleen de belangenbehartiging door de politiek, maar ook het samenspel tussen overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en de media. Uit een dergelijke vergelijking blijkt dat Nederland niet het enige land is waarin getwijfeld wordt over de effectiviteit van zijn lobby's in Brussel.

Tallose factoren spelen hierbij een rol: politieke, sociale, economische, culturele, geografische en historische. In de kern gaat het bij de diverse lidstaten om de vraag in hoeverre een samenleving in staat is controversiële interne verhoudingen, die maar zeer ten dele op de betekenis van internationaal handelen duiden, zo te activeren, dat in internationaal verband optimaal gebruik wordt gemaakt van gegeven omstandigheden en gezamenlijke inspanningen. Het gaat nadrukkelijk om 'optimaliseren', want geen land kan alles binnenhalen. Ook in andere lidstaten, in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië, knaagt grote onzekerheid over het vermogen de eigen maatschappelijke identiteit te bewaren in het internationale geweld van bijvoorbeeld valutamarkten, economische globalisering, uitholling van de verzorgingsstaat en de opmars van waarden en afhankelijkheden, die als bedreigend worden ervaren.

Met het wegvallen van grenzen in Europa is een fundamenteel andere realiteit aan het ontstaan: één samenleving die naar de vierhonderd miljoen inwoners groeit, waarbinnen regio's, hoe sterk zij ook zullen blijven verschillen, hun relatieve positie moeten bepalen, is iets fundamenteel anders dan een optelling van afzonderlijke lidstaten die gewend waren hun wederzijdse afhankelijkheden min of meer te controleren vanuit hun hoofdsteden en hoofdkwartieren. Elk Europees land worstelt op dit moment met deze nieuwe realiteit.

Een kleintje tussen de groten

In het geval van Nederland komt daar nog bij dat wij ons geen raad lijken te weten met onze positie 'tussen tafellaken en servet'. Aan de ene kant meten wij ons haast traditioneel een behoorlijk grote broek aan. Wij vergelijken ons graag met lidstaten, die minstens (naar inwonertal) drie keer zo groot zijn als wij. Daaruit vloeit soms een vorm van zelfoverschatting voort, die leidt tot een vanzelfsprekend willen winnen, onderschatting van de 'tegenstand' en emotionele teleurstelling als het misgaat. Er is ook een positief effect: er zijn geen qua omvang met Nederland vergelijkbare lidstaten van de Europese Unie die duidelijker aanwezig zijn in Brussel. Ook sommige van de grotere treden—in elk geval relatief—minder op de voorgrond.

Voor alle grotere lidstaten geldt in meer of mindere mate dat zij, juist doordat zij groter zijn, hinder ondervinden van een mentaliteit die naar binnen gekeerd is en internationale oriëntatie en actie bemoeilijkt. Het meest sprekende voorbeeld is Engeland. Dit land is professioneel en op alle fronten aanwezig in Brussel. De binnenlandse politiek heeft het land als Europese invloedsfactor op dit moment echter vrijwel gemarginaliseerd.

De ambitie van Nederland om met de groten aan tafel te willen zitten heeft twee gevolgen die onderlinge spanningen kennen. Enerzijds is er een bepaalde reflex de dingen precies zo te willen regelen als wij denken dat goed is, waarin met name de Haagse politiek, de media en het georganiseerde 'middenveld' elkaar stevig ondersteunen. Wij willen de zegeningen van onze maatschappij trots overdragen en zijn vervolgens gekrenkt als ondankbaarheid ons loon is. Wij zijn in beginsel niet van plan ons aan de wensen van anderen aan te passen, maar vinden wel dat in een veel vroeger stadium de mogelijk-

heden en onmogelijkheden van onze plannen in internationaal verband moeten worden getoetst.

Aan de andere kant is er ook het besef dat wij nu eenmaal niet zo groot zijn als onze concurrenten. Hoe vaak benadrukken we niet dat wij maar een klein landje zijn en o zo afhankelijk van anderen? Dan deinken wij soms terug voor de grote wereld, een reactie die ook bij andere kleinere lidstaten waargenomen kan worden en die in het geval van Nederland verbonden lijkt met afkeer van het grote machts spel, een voortdurende ongemakkelijkheid met betrekking tot 'lobby' en zelfs morele afkeer, zeker als het om commerciële belangen gaat. Wij neigen er dan toe een beroep te doen op vormen van rechtvaardigheid, die in de internationale arena maar zelden voorkomen.

Het gevoel grote belangen te hebben, maar eigenlijk klein te zijn, heeft als praktisch resultaat een maatschappij die weliswaar internationale bedrijven heeft, sterk van de export afhankelijk is, maar met de daarmee samenhangende internationale belangen in Nederland nogal eens omgaat of deze zichzelf behartigen. De internationale belangen krijgen niet de prioriteit in Nederlandse lobby's die ze op grond van hun economische betekenis voor Nederland wel zouden verdienen.

Drie passen harder

De gewaarwording met de groten mee te willen, maar eigenlijk klein te zijn, leidt in Nederland dus vaak tot reacties waarmee onze belangen feitelijk niet of onvoldoende zijn gediend. Een meer rationele reactie op deze gewaarwording lijkt mij de conclusie dat dat moet betekenen drie passen harder te moeten lopen op het vlak van internationale oriëntatie en belangenbehartiging, juist omdat grote lidstaten zich kunnen permitteren pas in een laat stadium internationale overwegingen in hun beleid te betrekken, aangezien zij door hun politieke gewicht veel meer kansen hebben de zaak alsnog naar hun hand te zetten. Die kans hebben wij niet en dus moeten wij in een vroeg stadium aan internationale aspecten denken. En wie niet groot is, moet bovendien slim zijn, dus ook dat is een extra argument om de gêne te overwinnen en waar mogelijk internationaal te opereren op grond van alerte en niet door remmingen gehinderde ondersteuning vanuit de thuisbasis.

Wie naar andere kleinere lidstaten kijkt, ziet dat het ook anders

kan. Er is een Grieks model, in mildere vorm ook in Denemarken aan te treffen, dat neerkomt op dwarsliggen als het vermeende vitale belangen betreft en vervolgens het verlies aan invloed voor lief nemen. (Dit is paradoxaal genoeg ook steeds meer de Engelse houding.) Landen als België en Luxemburg wensen niet uit de pas te lopen, laten zich met de stroom meevoeren en doen geen moeite zich met de groten te vergelijken, maar storten zich op een beperkte agenda, die goed gekozen is in het midden van het politieke spectrum. Voorbeelden zijn de positie van Brussel als vestigingsplaats van Europese instellingen, respectievelijk de financiële dienstverlening in Luxemburg. Ook Zwitserland heeft met een positie buiten de Unie een duidelijke weg gekozen, waarmee het tevreden lijkt en bovendien wel vaart.

Nederland kan en wil zich geen van deze modellen permitteren. Een 'dwarsligmodel' à la Griekenland of een 'oplosmodel' van Belgische snit zijn geen opties. De relatief grote internationale economische belangen van Nederland dienen hoe dan ook tot een breder verankerde positie in de Brusselse arena te leiden dan bij deze modellen het geval zou zijn. Maar de huidige Nederlandse opstelling loopt vast, zeker als de Unie zich uitbreidt. Wie op grond van een breed spectrum aan ambities een eigen geluid wil hebben en beloofd wil worden, maar vergeet dat dit voor een kleiner land evenredig meer inspanningen vereist, zal eerst zijn ambities gefnuikt zien en vervolgens zijn gevoel van eigenwaarde onder druk gezet.

Terugkerend naar de praktische problematiek van de concrete belangenbehartiging blijkt dat de Nederlandse lobby, of liever het totale beeld van de benadering van Europa, door de politiek, de overheid en het bedrijfsleven als geheel rafelig, vol tegenstrijdigheden en zelf aangemeten handicaps is. Professionaliteit in Brussel staat in schril contrast met de zelfgenoegzaamheid in eigen land. Nogmaals: het stereotiepe beeld van mislukkende Nederlandse lobby's is onterecht, maar er doet zich wel een aantal belangrijke knelpunten voor, die een onderlinge samenhang hebben.

In de eerste plaats zijn we te 'ad hoc'. De waan van de dag blijkt vaak een slechte raadgever te zijn, terwijl het juist raadzaam is dossiers over langere tijd te volgen om zodoende de eigen belangen beter vast te stellen en momenten te kunnen traceren waarop maximale beïnvloeding mogelijk is. Onze lobby's zijn zodoende vaak te weinig structureel van aard. Dat geldt overigens niet alleen voor de inhoud,

maar ook voor de omgang met het proces en de belangrijke spelers.

Daarnaast weten we te weinig van anderen. Voor een succesvolle lobby is het nodig de specifieke belangen van andere lidstaten te kennen, de gevoeligheden en de—formele en informele—prioriteiten die men daarbij legt. Op basis van deze kennis kunnen coalities met andere lidstaten worden gebouwd, wat weer bijdraagt aan de slaagkansen van de eigen lobby.

Bovendien zijn we niet bereid de nodige investeringen op te brengen. Integendeel, de activiteiten en de infrastructuur (diplomatieke vertegenwoordigingen en dergelijke) lopen het gevaar verder te worden ingekrompen in plaats van te worden uitgebreid.

Door deze factoren plaatsen wij onszelf in een achterstandspositie ten opzichte van anderen, waardoor de slaagkansen van lobby's—hoe professioneel de feitelijke onderhandelingen ook worden gevoerd—sterk worden verminderd. Op het moment dat de onderhandelingen beginnen, start Nederland als het ware met één of meer handicaps.

Drie passen harder lopen is dus nodig. Onze inspanningen moeten al in een vroeg stadium veel groter zijn, groter dan die van anderen. Dat vergt een cultuuromslag en een aantal dappere beslissingen en offers, waaraan we misschien nog niet toe zijn. Maar het belang van de Europese politiek en besluitvorming is die offers waard, als wij ervoor kiezen niet te willen 'verluxeemburgen' en van mening blijven ons geen Deense *Neis* te kunnen veroorloven.

Diepte-investering

Om een geslaagde lobby op te zetten is een samenhangende aanpak in een aantal fasen nodig. Kort en goed komt dit neer op pro-actiever opereren op grond van meer strategische keuzes en hogere prioriteiten dan nu. Een diepte-investering in brede samenwerkingen en coalities is noodzakelijk om een sterkere (alom-)tegenwoordigheid in de internationale arena te bereiken. Deze tegenwoordigheid zal de contacten, de goodwill en de politieke hefboomen opleveren die invloed kunnen genereren. Het betekent vervolgens in concrete gevallen dat de afstand tot de brandpunten van de besluitvorming kort zal zijn en dat anderen posities zullen kiezen waarin Nederlandse belangen—anders dan momenteel vaak het geval is—al zijn meegewogen. Om het af te maken dient ten slotte kundig, zonder los te laten, en flexibel de winst binnengehaald te worden in concrete onderhandelingen.

Een hogere prioriteit voor Nederlandse lobby's in Brussel is dus onontbeerlijk, om niet terug te vallen tot de status van kleine lidstaat die weinig in de melk te brokkelen heeft. Investerings hierin zijn noodzakelijk, ook als dat niet op korte termijn tot meetbare resultaten leidt.

Hoe kan dit in de praktijk vorm krijgen? Als we eens begonnen met een stevige investering in een Europese infrastructuur. Dat betekent heel concreet: geen ambassades of vertegenwoordigingen inkrimpen of naar suburbs verhuizen, maar uitbreiden en op a-locaties gaan zitten. Niet vertrouwen op ad-hocacties en door anderen gerunde associaties en instellingen, maar structureel de eigen organisatie equiperen. Meer als een spin in het Brusselse web gaan zitten. Werken aan uitbreiding van kennis en middelen, teneinde een belangrijker positie te verkrijgen en daardoor meer het beleid te kunnen beïnvloeden. Niet in een ivoren toren blijven opereren, maar hard werken om het thuisfront inzicht te geven in de concrete betekenis. Alleen daardoor kan een draagvlak worden geschapen om op tijd en met voldoende maatschappelijke en economische breedte het initiatief te nemen tot belangenbehartiging bij de Europese Unie.

Het is hierbij van groot belang dat we accepteren dat Nederland – louter kwantitatief beschouwd – bijna boven zijn macht moet tillen om de gekozen ambitie waar te maken. Dat moet dan maar. Elk succes is naar zijn voorbereiding, elke geslaagde ambitie is naar haar investering. Als we hierin slagen, scheppen we kansen om in concrete gevallen met de noodzakelijke voorsprong te beginnen waarmee gewonnen kan worden ondanks het grotere politieke gewicht van anderen.

Nationaal debat

Om de handicaps van onze nationale psychologie te overwinnen – zowel de meer arrogante en moraliserende kanten als het ‘Calimerosyndroom’ – en de tegenstrijdigheden in onze aanpak te doorbreken, lijkt mij duidelijk dat het voeren van een ‘nationaal debat’ geen overbodige luxe is. Uitgangspunt kan zijn dat we niet zozeer slecht lobbyen, maar dat het beter moet en vooral anders. Centraal dient te staan wat onze echte Europese prioriteiten zijn en wat de meest effectieve wijze is om door middel van meer gezamenlijk georganiseerde in-

spanningen te mikken op realistische resultaten. En laat de rekening eens een keer geen schriële reacties oproepen.

Het debat over de herijking van het buitenlandse beleid en de Intergouvernementele Conferentie van 1996 bieden daarvoor gelegenheid en noodzaak. Deze discussie dient breed te worden gevoerd. Het is immers een onbevredigende gedachte dat het Europese democratisch tekort niet alleen bestaat uit onvoldoende formele democratische controle, maar dat ook het draagvlak van een betrokken en goed geïnformeerde publieke opinie ontbreekt. Meer maatschappelijke betrokkenheid, meer bestuurlijke en economische samenwerking gericht op gezamenlijke belangen in Brussel en een grotere consensus over de betekenis van investeren in de Europese regio Nederland, kunnen successen opleveren.

'Maastricht' en de Nederlandse sociaal-democratie

Het ontbrekende debat

De openbare discussie in Nederland over de toekomst van de Europese integratie als politiek en economisch proces heeft haar eigen paradoxen. Bij alle kritiek die men op het Verdrag van Maastricht kan hebben uit politiek, institutioneel-juridisch of materieel-economisch gezichtspunt, het blijft een stoutmoedige constructie, die verregaande gevolgen heeft voor het autonome nationale handelingsvermogen van de lidstaten. Een verdrag dat op basis van een formeel grotendeels voltooide *markt*integratie een economische en monetaire *beleids*integratie uitwerkt, die op zeer afzienbare termijn zal leiden tot een volledige economische en monetaire unie (EMU), is om die reden al een mijlpaal. Dit geldt te meer daar het Verdrag van Maastricht daarenboven nog de basis legt voor op intergouvernementele leest geschoeide politiek in de sfeer van het buitenlandse, het defensie-, het justitiële en het binnenlandse zakenbeleid.

Dat de uitwerking van een en ander, in de vorm van drie 'pijlers' onder het 'dak' van een Europese Unie niet aan de traditionele Nederlandse voorkeur voor communautaire boven intergouvernementele constructies beantwoordt, geeft geen aanleiding *om die reden* het Verdrag van Maastricht minder belangrijk te vinden. Integendeel. Het is dan ook bevreemdend dat het Verdrag geen aanleiding heeft gegeven tot indringende parlementaire en politieke debatten.

In de eerste plaats is het vreemd dat een verdrag, als eindresultaat van een onderhandelingsproces waarin de Nederlandse diplomatie een opzienbarende nederlaag en aanzienlijk gezichtsverlies heeft geleden, niet heeft geleid tot zelfonderzoek naar de traditionele oriëntaties van het Nederlandse Europa-beleid en naar de mogelijkheden tot

* Het spreekt vanzelf dat ik deze bijdrage op persoonlijke titel als geïnteresseerd PvdA-lid heb geschreven.

realisatie ervan in het bestaande Europese politieke krachtenveld. Tot een dergelijk zelfonderzoek zou ook op inhoudelijke gronden alle aanleiding zijn geweest, omdat het zeer de vraag is of het communautaire institutionele model voor het Europese integratieproces naar zijn aard wel geschikt is voor beleidsintegratie op andere gebieden dan de economische en monetaire politiek.

In de tweede plaats steekt de wat berustende, of gemakzuchtige (?) stilte sterk af tegen de scherpste waarmee in het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en Duitsland de goedkeuringsdebatten worden gevoerd. Als wij ons realiseren dat deze lidstaten met het Verdrag van Maastricht en de ermee verbonden protocollen zeer aanzienlijke politieke winst hebben geboekt, contrasteert de levendigheid van het politieke debat dáár wel zeer met de stilte hier.

In de derde plaats is het opzienbarend dat in het nationale politieke discours geen grondig onderzoek heeft plaatsgevonden naar de consequenties van een voltooide EMU, als complement van een grotendeels voltooide interne markt, voor het nationale sociaal-economische beleid. Deze stilte valt wel héél sterk op, waar het Verdrag van Maastricht op twee plaatsen – artikelen 3A en 102A EG – een omschrijving van de economische orde van de Europese Unie geeft, die verregaande consequenties kan hebben voor de inrichting en werking van het nationale sociaal-economische bestel van de lidstaten.

In de vierde plaats is de inhoudelijke schraalheid van de parlementaire goedkeuringsdebatten verbazingwekkend, omdat ze plaatsvonden op een moment waarop de uitdagingen van de economische mondialisering voor de Europese economieën in hun volle omvang zichtbaar werden. Het had dan ten minste voor de hand gelegen de vraag op te werpen of het door het Verdrag van Maastricht geschapen kader de mogelijkheden zou bieden voor afdoende reacties op die uitdagingen. De prestaties van de Europese economieën in termen van groei, werkgelegenheid, budgettaire stabiliteit, collectieve lastendruk en concurrentievermogen in de kennisintensieve sectoren van de markt, zouden zeker aanleiding tot de vraag hebben moeten geven of Europa in de mondiale economische context wel concurrerend zou kunnen blijven. Het siert de Europese Commissie, en vooral haar toenmalige voorzitter Delors, dat zij de mogelijke gevolgen van het economische mondialiseringsproces wel vroegtijdig heeft onderkend en die in haar eind 1993 gepubliceerde witboek *Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* heeft geïnventariseerd.

Vijf kernvragen

In het politieke discours over het Verdrag van Maastricht is het stilzwijgen van de Nederlandse sociaal-democratie wel het meest opzienbarend. Als politieke hoofdstroming heeft zij zich traditioneel bij uitstek van de nationale staat bediend om haar doelstellingen op sociaal-economisch terrein te verwezenlijken en zeker te stellen. Een diepgaande analyse naar de gevolgen van het Verdrag voor het nationale handelingsvermogen op sociaal-economisch terrein zou voor de hand hebben gelegen. Zo'n analyse zou zich ten minste op de volgende vragen hebben moeten concentreren:

1. Hoe verhoudt de omschrijving van de economische orde in Europees verband zich tot de voorstellingen die daaromtrent bij de Nederlandse sociaal-democratie bestaan?

2. Welke gevolgen zal de voltooidde marktintegratie in Europees verband hebben voor het vermogen van de nationale staat om doelstellingen in de sociaal-economische sfeer naar nationale gezichtspunten veilig te stellen?

3. Welke gevolgen hebben de toetredingscriteria voor de eindfase van de EMU voor de nationale beleidsautonomie op monetair, financieel-economisch en sociaal-economisch gebied?

4. Wat zijn de consequenties van een voltooidde EMU op deze gebieden voor de lidstaten die daarvan deel uitmaken?

5. Welke veranderingen in de nationale sociaal-economische ordening van de verschillende lidstaten zijn nodig om op Europees niveau het hoofd te kunnen bieden aan de gevolgen van de economische globalisering?

In deze bijdrage zal ik eerst op elk van deze vijf vragen aan de hand van de systematiek van het Europese Unieverdrag, zoals dat luidt na het Verdrag van Maastricht, een antwoord trachten te vinden. De dilemma's die daaruit voor de Nederlandse sociaal-democratie voortvloeien, komen daarna aan de orde. Ofschoon ik me, korthedshalve, vooral zal moeten concentreren op de beleidsinhoudelijke consequenties van de Europese integratie na 'Maastricht', zal ik de institutionele aspecten niet helemaal buiten beschouwing kunnen laten. De verwezenlijking van de doelstellingen van de sociaal-democratie in

Nederland, en overigens ook elders in Europa, staat of valt met de omvang en kwaliteit van het publieke handelingsvermogen. Dat zal ook op Europees niveau moeten worden gewaardeerd.

De economische orde van de Europese Unie

Heel globaal samengevat voorziet het EG-Verdrag zoals dat luidt na het Verdrag van Maastricht in een economisch integratieproces dat drie hoofdelementen kent.¹ In de eerste plaats is dat een voltooide interne markt, met een vrij goederen-, diensten-, werknemers-, vestigings- en kapitaalverkeer; op deze interne markt zullen condities van onvervalste mededinging moeten worden gehandhaafd. In de tweede plaats gaat het om de coördinatie van het algemene economische beleid van de lidstaten op gemeenschapsniveau, waarbij het nationale begrotingsbeleid aan dwingende normen is gebonden (vgl. de artikelen 103 en 104 c EG). Ten derde is sprake van een geünificeerd en gecentraliseerd monetair beleid door het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), dat over een verdragmatig zwaar verankerde autonomie beschikt en dat de handhaving van de prijsstabiliteit als centrale doelstelling heeft (vgl. art. 105 EG).

De voltooide Economische en Monetaire Unie zal dus bestaan uit een combinatie van marktintegratie en economische en monetaire beleidsintegratie. In deze combinatie moeten de lidstaten en de gemeenschap handelen 'in overeenstemming met het beginsel van een *open* markteconomie met *vrije* mededinging, waarbij een *doelmatige* allocatie van middelen wordt bevorderd', een en ander binnen de macro-economische randvoorwaarden van stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans (vgl. art. 3A jo 102A EG).

Bij de zo omschreven economische orde van de Europese Unie zijn enkele kanttekeningen te plaatsen. In de eerste plaats valt het op dat de Verdrags-auteurs spreken over een *open* markteconomie. Daaruit moet worden afgeleid dat de gemeenschappelijke handelspolitiek zal moeten berusten op de beginselen van vrije handel, zoals die onlangs zijn neergelegd en uitgewerkt in het Verdrag houdende de oprichting van de World Trade Organisation (WTO). Deze principiële preferentie voor vrijhandel verzet zich tegen de gedachte als zou de Europese

Unie zich in economisch opzicht ontwikkelen tot een *Fortress Europe*. Voor de groeimogelijkheden van de nog minder ontwikkelde economieën is dit een uiterst belangrijke positieve keuze. Daar staat tegenover dat de Europese economieën de nodige flexibiliteit en dynamiek zullen moeten opbrengen om de even onvermijdelijke als wenselijke verschuivingen in de internationale productie- en handelspatronen te kunnen opvangen.

In de tweede plaats wordt het beginsel van vrije mededinging geaccentueerd. Daaruit vloeit voort dat de lidstaten in hun nationale beleid geen maatregelen mogen treffen die de eenheid van en de gelijkheid op de interne markt schenden. De praktische reikwijdte van dit beginsel, dat op tal van plaatsen in het EG-Verdrag nader is uitgewerkt, is voor het nationale beleid moeilijk te overschatten. Dit betekent onder meer dat nationale monopolies in de sfeer van de openbare nutsvoorzieningen (vervoer, telecommunicatie, energie) in beginsel de interne markt niet mogen opsplitsen, noch mogen leiden tot concurrentievervalsing ten detrimente van andere partijen op de interne markt. Dit principe staat geen preferentie voor nationale ondernemingen of werknemers bij openbare aanbestedingen toe. Het houdt in beginsel een verbod in van concurrentievervalsende nationale steunmaatregelen. En waar nationale maatregelen toelaatbaar zijn, omdat zij de bescherming van publieke belangen als de volksgezondheid en het milieu beogen, mogen deze maatregelen geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen (vgl. art. 36 EG).

Het beginsel van vrije mededinging houdt voor de Gemeenschap de bevoegdheid in om wanneer uiteenlopende nationale voorschriften de eenheid en werking van de nationale markt in gevaar brengen, tot harmonisatie ervan over te gaan (art. 100A EG). De reikwijdte van deze bevoegdheid is heel groot, omdat zij zich in principe uitstrekt tot *alle* voorschriften en administratieve praktijken waarmee nationale autoriteiten het economisch verkeer beogen te reguleren. Zo zijn er Europese harmonisatievoorschriften op uiteenlopende terreinen als de volksgezondheid, de kwaliteit van de beroepsuitoefening, de eerlijkheid in de handel, de bescherming van de arbeidsveiligheid, de bescherming van het milieu, de verkeersveiligheid, et cetera.

De vroegere voorzitter van de Europese Commissie, Delors, heeft

eens opgemerkt dat het beginsel van markteenheden en gelijkheid op de markt een centraliserende werking heeft, omdat het ertoe leidt dat de regels voor het marktgedrag van de marktpartijen steeds meer op Europees niveau zullen moeten worden vastgesteld.

Het beginsel van vrije mededinging richt zich overigens niet alleen tot de lidstaten, het is ook van toepassing op het optreden van de Gemeenschap. In haar wettelijke en administratieve voorschriften zal de Gemeenschap, ook indien zij optreedt ter bescherming van publieke belangen als milieubescherming of de volksgezondheid, steeds de eenheid en goede werking van de interne markt in het oog moeten houden. De praktische consequenties hiervan zijn de laatste jaren zichtbaar geworden in het gemeenschappelijke vervoerbeleid, de gemeenschapsinitiatieven op telecommunicatie- en energiegebied en in het optreden van de Europese Commissie tegen staatsondernemingen. Vrij consequent geeft de Gemeenschap hier de voorkeur aan, al dan niet door publieke voorschriften geconditioneerde, marktwerking boven vormen van dirigistische arbeidssturing.

Ten slotte richt het beginsel van vrije mededinging zich ook tot de marktdeelnemers zelf, die de mededinging niet door kartels of misbruik van dominante posities mogen vervalsen of uitschakelen. Het in de artikelen 85 en 86 EG neergelegde verbodstelsel is hier de on-dubbelzinnige uitdrukking van een op de markt georiënteerde economische orde. Ofschoon de lidstaten in hun mededingingswetgeving een dergelijk verbodstelsel niet *hoeven* over te nemen, is het raadzaam dat wél te doen. Immers, de principiële keuze op Europees niveau voor een economische orde die gestoeld is op het beginsel van effectieve mededinging, maakt nationale ondernemingen die aan een veel gematigder concurrentieklimaat gewend zijn geraakt, heel kwetsbaar voor de snel in omvang en intensiteit toenemende grensoverschrijdende concurrentie. De in sommige sociaal-democratische kringen wel gekritiseerde voorkeur van het huidige kabinet voor méér marktwerking, is in de Europese context bezien dan ook een opgelegde keuze.

Het derde principe, een doelmatige allocatie van middelen, is op het eerste gezicht een gevolg van het beginsel van vrije en effectieve mededinging in een open markt-economie. Het houdt in dat de lidstaten bereid moeten zijn te aanvaarden dat de Europese marktintegratie leidt tot een herallocatie van productiefactoren, daar waar de

investerings- en produktievoorwaarden het gunstigst zijn. Dergelijke verschuivingen zijn onlosmakelijk met marktintegratie verbonden. Zij worden zeker in de economisch hoger ontwikkelde delen van de Gemeenschap wel eens met enig wantrouwen gezien, omdat vooral de meer arbeidsintensieve industriële activiteiten zich in het verleden hebben verplaatst naar gebieden met een lager arbeidskostenniveau (Ierland, Spanje, Portugal). Daartegenover staat echter een onmiskenbare concentratie van de meer kennis- en kapitaalintensieve activiteiten in de geografische driehoek Parijs, Londen en Milaan. Voor Nederland heeft het geografische herallocatieproces vooral geleid tot een versterking van onze positie in de logistieke dienstverlening, de agro-industrie en de commerciële dienstverlening. Overigens dwingt het beginsel van doelmatige allocatie er wel toe om in de nationale sfeer uiterst alert te blijven op ontwikkelingen in de relatieve kosten en kwaliteitsverhouding en op de omvang en kwaliteit van de publieke aanbodzijde van de markt (onderwijs, beroepsopleidingen, wetenschappelijk en technologisch onderzoek, fysieke infrastructuur).

Het beginsel van doelmatige allocatie van middelen heeft in een omgeving waarin nationale overheden met hun vestigingsklimaat (dat wil zeggen met de kwaliteit van hun publieke aanbodzijde) concurreren, ook betrekking op de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen. In een open markteconomie met vrije mededinging blijkt de combinatie van een relatief hoge collectieve lastendruk en een relatief laag publiek investeringsniveau schadelijk voor het investeringsklimaat. De nationale begrotingswetgever mag dan formeel gezien zijn autonomie hebben behouden in zijn besluitvorming over de hoogte en samenstelling van de collectieve lasten en de omvang en samenstelling van de collectieve uitgaven, zijn feitelijke ruimte is aanzienlijk beperkter. Immers, bij een vrij verkeer van kapitaal zullen de investeringen een relatief ongunstig investeringsklimaat ontwijken.

De in artikel 3A, derde lid EG, omschreven macro-economische randvoorwaarden voor de marktintegratie—stabele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans—zullen hieronder nader worden besproken. Wél is het opvallend dat noch in artikel 3A EG, noch in artikel 102A een bevredigende werkgelegenheidsontwikkeling als gewenste resultante van de marktintegratie en de economische beleidsintegratie wordt genoemd. Het

ontbreken van de werkgelegenheidsdoelstelling onder de macro-economische randvoorwaarden is zonder meer een ernstige tekortkoming in de systematiek van het huidige EG-Verdrag. Het weglaten van de werkgelegenheidsdoelstelling als *doelstelling van economische politiek* leidt in een voltooide EMU tot een grote beleidsmatige leemte.

Zoals hieronder nader zal worden uiteengezet, zullen in een voltooide EMU exogene en endogene verstoringen van het interne economische evenwicht, die bijvoorbeeld tot uiting komen in een relatief hoge inflatiegraad, vooral moeten worden opgevangen door de minst mobiele produktiefactor, namelijk arbeid. Het ligt dan ook voor de hand dat bij de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten zeer veel aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van de directe en indirecte arbeidskosten, aan de werking van de arbeidsmarkt, de vormgeving van de nationale sociale-zekerheidsstelsels en aan kwalitatieve discrepanties tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid. Dit wordt overigens bevestigd door de actuele economische situatie van de Gemeenschap, waarin bij een economische groei van ongeveer drie procent het werkloosheidspercentage boven de tien procent blijft liggen.

Het gebrek aan aandacht in de meeste lidstaten voor de werkgelegenheidsontwikkeling heeft geleid tot een hoog niveau van structurele inactiviteit van de beroepsbevolking. Dit grote aantal inactieven, waarvan de onderhoudskosten in de verzorgingsstaten naar Westeuropese snit worden gedragen door de –nog– wel actieven, vormt op zichzelf al een ernstige belemmering voor een evenwichtige economische groei. In de globale richtsnoeren voor de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, wordt dan ook terecht uitdrukkelijk aandacht besteed aan het werkgelegenheidsaspect, en aan de institutionele belemmeringen voor een bevredigende werkgelegenheidsontwikkeling in de verschillende lidstaten.² Waar de inrichting van de verzorgingsstaat in de nationale sfeer mede economische beleidsdoelstellingen als groei, werkgelegenheid en prijsstabiliteit bepaalt, moet aan de institutionele belemmeringen bij de coördinatie van het nationale economische beleid wel aandacht worden besteed. Hier zou een scheiding tussen economische en sociale beleidsdoelstellingen – en omgekeerd – volkomen averechts uitvallen. Het siert de Europese Commissie dat zij in haar witboek *Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* dit beter heeft onderkend dan de auteurs van het Verdrag van Maastricht.³

Het nationale sociaal-economische handelingsvermogen in een voltooide interne markt

In zijn in 1986 uitgebrachte rapport *De onvoltooide Europese integratie* wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) erop dat de toen nog zeer onvolkomen marktintegratie al aanzienlijke gevolgen voor het nationale sociaal-economische handelingsvermogen had. Die consequenties zijn ruwweg in vier hoofdgroepen onder te verdelen.

Het gaat ten eerste om beperkingen die uit de algemene regels van het EG-Verdrag voor het beleid van de lidstaten voortvloeien. Vooral de artikelen die de vrijheden van vestiging en van goederen-, diensten-, werknemers- en kapitaalverkeer waarborgen, houden verregaande beperkingen in voor de nationale autoriteiten.

Nadere kennisneming van de zeer omvangrijke rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap leert hoe verschillend deze beperkingen zijn. Zij kunnen diep ingrijpen in lang gevestigde nationale beleidstradities, zoals de Nederlandse aanbestedingsregelingen in de bouw of onze mediawetgeving.

In de tweede plaats is sprake van dwingende voorschriften die voor de nationale wetgever voortvloeien uit Europese harmonisatierichtlijnen of Europese beleidsverordeningen. Zo is de huidige Nederlandse warenkwaliteitswetgeving inhoudelijk vrijwel geheel op Europese richtlijnen gebaseerd, terwijl de huidige ordeningswetgeving voor de transportsector in hoog tempo een Europees, liberaliserend stempel krijgt. Ook deze zogeheten secundaire Europese wetgeving kan diep ingrijpen in de nationale beleidstradities, bijvoorbeeld richtlijn 76/207 betreffende gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de sociale zekerheid.

In de derde plaats kunnen de effecten van nationale beleidsinterventies, naarmate het marktintegratieproces verder voortschrijdt, makkelijk over de grens 'weglekken' en onbedoelde reacties van de marktdeelnemers oproepen. Een bekend voorbeeld is de eenzijdige belasting van specifieke economische activiteiten. Ofschoon dergelijke specifieke lastenverzwaringen in beginsel door het EG-Verdrag worden toegelaten, heeft een vrij verkeer van produktiefactoren tot gevolg dat de belaste activiteiten over de grens zullen gaan plaatsvinden.

Ten slotte brengt de marktintegratie ook het omgekeerde gevolg met zich mee, namelijk dat de kwetsbaarheid voor buitenlandse beleidsinterventies toeneemt. Zo heeft het restrictieve monetaire beleid van de Bondsrepubliek na de Duitse hereniging, via een verhoging van de kapitaalmarktrente aanzienlijk bijgedragen tot de budgettaire problemen waarmee het kabinet-Lubbers/Kok onmiddellijk na zijn aantreden werd geconfronteerd. Zo hebben al langer bestaande dispariteiten tussen de Belgische en Nederlandse vermogensbelasting geleid tot een omvangrijke migratie van vermogende Nederlanders naar Belgisch Brabant, et cetera. In een inmiddels veel verder voltooide interne markt, met een veel intensiever geworden marktintegratie werken deze juridische en feitelijke beperkingen van het nationale handelingsvermogen nog veel indringender door. Vooral de in 1989 geliberaliseerde kapitaalmarkt met de buitengewoon mobiele, en voor speculatieve bewegingen vatbare, factor kapitaal heeft verregaande gevolgen voor de autonomie van genoemd beleid. Sinds september 1992 is herhaaldelijk gebleken dat twijfel aan de geloofwaardigheid van het nationale budgettaire en monetaire beleid onmiddellijk leidt tot zeer omvangrijke kapitaalbewegingen, die uiteindelijk gevolgen hebben voor de wisselkoersverhoudingen en de rentestanden.

Zijn de lidstaten, die hun handelingsvermogen als het ware zien weg-
lekken, machteloos tegen de krachten van een zich doorzettende
marktintegratie? Het antwoord daarop is nee, mits zij zich van hun
beperkingen als 'afhankelijk geworden' overheden bewust zijn. Tegenover
marktdeelnemers die zich in zekere zin van hun eenzijdige
afhankelijkheid van de eenzijdig interveniërende nationale staat heb-
ben losgemaakt, zullen de nationale overheden moeten blijven stre-
ven naar een zo stabiel mogelijk macro-economisch budgettair en
monetair beleidskader. Binnen dit kader kan dan verder het investering-
sklimaat worden geoptimaliseerd, waarbij de publieke aanbodzij-
de van de markt grote aandacht verdient.

Dit is het terrein bij uitstek waarop de welvarende lidstaten van de
Europese Unie zich in hun beleidsconcurrentie pogen te profileren.
Als zij geen omvangrijke concessies willen doen in het niveau van
hun sociale bescherming en in het netto besteedbare inkomen van de
beroepsbevolking, zal het beleid erop gericht moeten zijn het aantal
inactieven zoveel mogelijk terug te dringen, onder een gelijktijdige

reductie van de belasting en premiedruk op arbeid. Bij de loononderhandelingen worden de arbeidsproductiviteitsontwikkeling én de kostenontwikkeling in het concurrerende buitenland veel meer dan in het verleden kritische grootheden. Omdat de gevoeligheid voor positieve of negatieve externe schokken toeneemt – bij voorbeeld door grote wisselkoersfluctuaties – zal het reactievermogen van de deelmarkten, de arbeidsmarkt niet uitgezonderd, moeten toenemen.

Ook hier is de keuze van het huidige kabinet voor meer marktwerking een logisch vervolg op de diepgaande veranderingen in de internationale context, waarbinnen een betrekkelijk kleine staat met een extreem open economie zijn nationale beleidsdoelstellingen moet trachten te verwezenlijken.

De toetredingscriteria voor een voltooide EMU

Over de toetredingscriteria voor de derde fase van de EMU, waarin één gezamenlijke munt wordt ingevoerd, is al veel, in soms kritische zin, geschreven. Belangrijker echter dan de diepere zin of onzin ervan is dat zij expliciet in artikel 109J van het EG-Verdrag zijn neergelegd en dat zij bij de besluitvorming over de toetreding tot de eindfase van de EMU wel terdege als toetsstenen zullen worden gehanteerd. In de beleidspraktijk krijgt de norm voor het overheidstekort tot nu toe de meeste aandacht. Deze luidt dat het overheidstekort niet meer mag bedragen dan drie procent van het bruto binnenlands produkt. Het voldoen aan deze norm leidt ertoe dat onder condities van een 'normale' nominale economische groei van vijf procent ook de tweede toetredingsnorm van een overheidsschuldquote van zestig procent van het bruto binnenlands produkt binnen bereik komt.

Bij het strikt vasthouden aan de uitgavennorm die het huidige kabinet zichzelf heeft gesteld, is het vrijwel zeker dat Nederland zich tijdig zal weten te kwalificeren voor de derde fase van de EMU. De stelling dat bij de huidige economische vooruitzichten ons land zijn begrotingstekort bij voorkeur aanzienlijk onder de norm van drie procent zou moeten terugbrengen, is wat minder populair, maar zij heeft uit een oogpunt van sociaal-economische beleidsstabiliteit zeker aantrekkelijke kanten. Ik kom daarop nog terug.

Voor de sociaal-economische beleidspraktijk is het derde toetredingscriterium verreweg het belangrijkste, namelijk een hoge mate aan

prijssstabieleit, blijkend uit een inflatiepercentage dat niet meer dan 1,5 procent hoger ligt dan het gemiddelde van de drie lidstaten die op het gebied van de prijsstabieleit het best presteren. Deze voorwaarde heeft in de politiek en in publieke discussies veel minder de aandacht getrokken dan de criteria voor het nationale begrotingsbeleid. Toch kan de feitelijke betekenis ervan voor de toekomstige beleidspraktijk moeilijk worden overschat. Immers, de mate waarin een lidstaat erin slaagt de prijsontwikkeling in de pas te laten lopen met de best presterende andere lidstaten, is bij uitstek een maatstaf voor het aanpassingsvermogen van zijn economie aan de eisen die een voltooide EMU stelt. Een inflatiepercentage dat bij aaneengeklonken wisselkoersen duidelijk en blijvend relatief (te) hoog zou zijn, leidt via een afnemend concurrentievermogen tot verlies aan werkgelegenheid. Zo bezien is het vermogen van een lidstaat om relatieve prijsstabieleit te verwezenlijken een afspiegeling van het vermogen van zijn economie om de discipline op te brengen die een voltooide EMU vereist.

Het vierde criterium, namelijk dat de toetredende lidstaat gedurende de laatste twee jaar zijn munt niet gedevalueerd heeft, is in het EG-Verdrag niet echt helder geformuleerd. De strekking ervan is niettemin duidelijk. De lidstaten moeten hebben bewezen een zodanige stabieleit van hun economieën te verzekeren dat geen devaluaties nodig zijn om het concurrentievermogen ervan te herstellen.

Het is verleidelijk, maar onjuist, om in de toetredingscriteria voor de derde fase van de EMU alleen maar de normen voor een politiek examen te zien dat Nederland medio 1996 of medio 1998 zal worden afgenomen; normen die, omdat het een 'politiek examen' betreft, wel met de nodige rekkelijkheid zullen worden toegepast. Van een rekkelijke toepassing zal echter geen sprake kunnen zijn, omdat de Duitse constitutionele rechter een scherpe hantering ervan als voorwaarde heeft gesteld voor de toetreding van Duitsland tot de voltooide EMU. Belangrijker is echter dat de partijen op de kapitaalmarkt scherp volgen welke lidstaten in staat zullen blijken om te voldoen aan de ontegenzeggelijk strikte EMU-normen. Verlies aan vertrouwen in het nationale budgettaire en economische beleid zal onvermijdelijk leiden tot massieve bewegingen op de kapitaalmarkt, die mogelijk de wisselkoersstabieleit onder druk zullen zetten, maar zeker tot uitdrukking zullen komen in relatieve rentestijgingen op de geld- en kapitaalmarkt. De ervaring heeft geleerd dat het herstel van beleidsmatige

geloofwaardigheid heel lang kan duren, met alle economische schade van dien.

Voor Nederland, dat sinds het begin van de jaren tachtig Duitsland nauwkeurig heeft gevolgd in zijn stabiliteitsvoorkeur, is er in feite geen andere beleidskeuze dan zo snel mogelijk te voldoen aan de criteria voor de derde fase van de EMU. De daaruit voortvloeiende consequenties voor het begrotingsbeleid kunnen overigens gemakkelijk voor lief worden genomen, omdat gezonde budgettaire verhoudingen aanzienlijk ruimere beleidsmatige keuzemogelijkheden bieden dan de permanente ombuigingsdruk bij een – te – hoog begrotingstekort en een oplopende schuldquote.

De voltooide EMU en de nationale beleidsautonomie

Een voltooide monetaire unie is het sluitstuk van een voltooide interne markt. Alle consequenties van de marktintegratie voor het nationale sociaal-economische handelingsvermogen werken onverminderd door. De vermindering van de transactiekosten voor grensoverschrijdende activiteiten zal overigens de werking – en daarmee de gevolgen – van de interne markt aanzienlijk kunnen verscherpen.

De in artikel 105 EG neergelegde stabiliteitseis voor het dan gevoerde monetaire beleid impliceert voor de lidstaten en voor de sociale partners dat zij niet meer mogen rekenen op de helpende hand van de monetaire autoriteiten bij een te expansief begrotings- of arbeidsvoorwaardenbeleid. Voor de nationale begrotingswetgever blijft de dubbele norm voor zowel het overheidstekort als de overheidsschuld van kracht. De in het verdrag geregelde 'excessieve tekortenprocedure' die in werking treedt als de drie-procentsnorm voor het overheidstekort wordt overschreden, zal in de eindfase worden voorzien van sancties tegen de lidstaten die deze normen schenden. Deze sancties kunnen bijvoorbeeld uitlopen op 'boeten van een passende omvang'. Zo krijgen de budgettaire toetredingsnormen in een voltooide EMU het karakter van permanente gedragsvoorschriften voor de nationale begrotingswetgevers. Om te voorkomen dat zij verstrikt raken in een bestuurlijk en maatschappelijk hoogst ongewenste jaarlijkse ombuigingstaakstelling, is het nodig dat zij bij een gunstige conjunctuurontwikkeling het overheidstekort tot ver beneden de drie procent terugbrengen. Dat heeft het, ook uit een oogpunt van macro-economisch

bestuur, grote voordeel dat bij een tegenvallende conjunctuur niet onmiddellijk tot pro-cyclische ombuigingen op de nationale begroting hoeft te worden besloten. Kortom, met de keuze nu voor een aanzienlijk lager overheidstekort dan drie procent wordt als het ware geïnvesteerd in de toekomstige sociaal-economische beleidsruimte.

In de aanloop naar het Verdrag van Maastricht is voor de voltooide EMU wel de vergelijking met de Verenigde Staten gemaakt. Daar functioneren onder een muntunie een groot aantal deelstaten met soms zeer uiteenlopende economieën. Deze vergelijking gaat in verschillende opzichten mank. In de eerste plaats hebben de Verenigde Staten een zeer omvangrijke federale overheid, waarvan de uitgaven een beslag leggen op ruwweg twintig procent van het bruto binnenlands produkt. Het beslag van de Europese Gemeenschap op het gemeenschaps-bruto binnenlands produkt is niet meer dan 1,25 procent. De macro-economische impact van het communautaire begrotingsbeleid is derhalve miniem in vergelijking met dat van de lidstaten, waarvan de gezamenlijke begrotingen ongeveer veertig procent van het gemeenschaps-bruto binnenlands produkt in beslag nemen. Alleen al om die reden is de hechte coördinatie van het algemene economische beleid van de lidstaten in een voltooide EMU een absolute noodzaak.

Ook het tweede verschil met de Verenigde Staten noopt tot een dergelijke strikte coördinatie. In de Verenigde Staten bestaat een naar verhouding grote geografische arbeidsmobiliteit. Als uiteenlopende relatieve kostenontwikkelingen tussen verschillende deelstaten daar aanleiding geven tot herallocaties van investeringen en bedrijvigheid, volgt de factor arbeid daar op voor Europese verhoudingen ongeken- de schaal. Door de niet onaanzienlijke verschillen in culturele traditie en door de taalbarrières zal een dergelijke mobiliteit van de factor arbeid en van het meer kleinschalige bedrijfsleven zich in de Europese Gemeenschap niet zo gauw voordoen.

Dit betekent dat grote verschillen in de regionale kostenontwikkeling binnen een voltooide EMU waar mogelijk zullen moeten worden vermeden. Dat vergt hoe dan ook een strikte beleidscoördinatie, die niet zonder gevolgen kan blijven voor de loononderhandelingen. Daarenboven zullen in de nationale sfeer de arbeidsmarkten voldoende flexibel moeten blijven om op van buiten komende schokken te

reageren. Het negatieve dilemma is óf meer werkloosheid óf een aanpassing van het besteedbare inkomen. Het positieve dilemma is óf meer werkgelegenheid óf een hoger besteedbaar inkomen voor de al actieve beroepsbevolking. Voor de bij de arbeidsvoorwaardenontwikkeling betrokken sociale partners geldt echter steeds dat zij in hun onderhandelingsgedrag als het ware van buiten naar binnen, dat wil zeggen van Europa naar Nederland moeten kijken.

Economische mondialisering en Europa

Het proces van economische mondialisering gaat veel verder terug dan het begin van de jaren negentig. Echter de combinatie van economische en politieke liberalisering van de communistische centraal geleide economieën, de wereldwijde liberalisering van de kapitaalmarkt en de moderne telecommunicatietechnologie heeft het onmiskenbaar in een stroomversnelling gebracht. De twee belangrijkste consequenties ervan zijn dat grotere ondernemingen een veel grotere keuzevrijheid hebben gekregen bij de allocatie van hun investeringen – en die ook gebruiken – en dat de intensiteit van de concurrentie op de wereldmarkten snel is toegenomen.

Deze ontwikkelingen zijn ook in Europa merkbaar. Zij werken niet alleen door op de wereldexportmarkten van de Europese economieën, ook binnen de Europese interne markt leiden zij tot grote verschuivingen. Economische mondialisering én de principiële keuze voor vrijhandel stellen de interne markt bloot aan de welhaast permanente trillingen van de wereldmarkt, die op wat langere termijn bezien aardverschuivingen zullen veroorzaken in de verhoudingen tussen de relatief oude Europese economieën en de jongere in Azië en wellicht ook in Centraal- en Oost-Europa en Latijns Amerika.

Het is de verdienste van de Europese Commissie dat zij in haar al meermaals genoemde witboek de omvang van de economische uitdaging door de Europese Gemeenschap heeft beschreven. Blijkens haar diagnose hebben sinds het begin van de jaren zeventig naar mondiale maatstaven alle lidstaten van de Gemeenschap terrein verloren in termen van economische groei, werkgelegenheidsontwikkeling, technologische vernieuwing en marktaandelen. Vooral de combinatie van een naar Amerikaanse en Japanse maatstaven hoge werkloosheid en een steeds zwakker wordende positie op de meestbelovende, ken-

nisintensieve produktmarkten, baart ernstige zorgen. Waar de Europese samenlevingen niet met goedkope arbeid op de wereldmarkt kunnen en willen concurreren, moeten zij het zoeken in produkten met een hoge kapitaals- en kennisintensiteit. Immers, relatief dure arbeid vereist een hoge arbeidsproductiviteit en opereren in kennisintensieve sectoren vergt een groot vernieuwingspotentieel met een sterke vraaggerichtheid, dus aanpassingsvermogen.

In de analyse van de Europese Commissie is afscherming tegen de druk van het economische mondialiseringsproces niet mogelijk en niet wenselijk. De onmogelijkheid berust op het gegeven dat de betrekkelijk grondstoffenarme Gemeenschap produkten met een hoge toegevoegde waarde op de wereldmarkt zal moeten blijven afzetten. Maar een Gemeenschap die zich de voordelen van het wereldwijde arbeidsverdelings- en specialisatieproces zou onttrekken, geeft bij voorbaat haar concurrentiepositie op. Om die reden zijn ook landen als Frankrijk en Spanje, die een lange protectionistische beleidstraditie hebben, huiverig om in gemeenschapsverband beschermende maatregelen te bepleiten. Overigens zou politiek gezien de afscherming van de interne markt haaks staan op de basisdoelstellingen van het beleid tegenover Centraal- en Oost-Europa en tegenover de economisch minder ontwikkelde landen. De concurrenten zijn vaak de hulpontvangers van gisteren.

Waar afscherming niet mogelijk en onwenselijk is, rest de lidstaten van de Gemeenschap niet anders dan de zwakke plekken in hun sociaal-economisch bestel te repareren. In essentie komen de aanbevelingen van de Europese Commissie op de volgende drieslag neer:

- ★ de institutionele inrichting van de Europese economieën moet zo worden aangepast dat de economische groei meer werkgelegenheid genereert; de belangrijkste opgave is daarbij het scheppen van condities waaronder ook de minder produktieve arbeid weer aan het werk kan;

- ★ de werking van de goederen-, diensten- en arbeidsmarkt dient te worden verbeterd om het aanpassingsvermogen van de Europese economieën te vergroten; economieën die hun omgevingsdynamiek niet kunnen bijhouden, verliezen onvermijdelijk terrein;

- ★ zowel op nationaal als op Europees niveau zullen de bestedingen ter verbetering van de publieke aanbodzijde (infrastructuur, onderwijs, scholing en onderzoek) moeten toenemen om het Europese concurrentievermogen in de toekomst veilig te stellen.

Zij het met een wat wisselende policy-mix en uiteenlopende snelheid volgen thans de meeste lidstaten de beleidsreceptuur die uit de analyses van het witboek voortvloeit. Ook in het regeerakkoord en de regeringsverklaring van het huidige kabinet zijn daarvan de sporen terug te vinden.

De dilemma's van de sociaal-democratie

De loop en de gevolgen van het Europese economische integratieproces en de economische mondialisering hebben de (nationale) context waarbinnen de sociaal-democratie haar doelstellingen moet verwezenlijken, diametraal gewijzigd. In een voltooide monetaire unie, met een duidelijke stabiliteitsvoorkeur welke stoelt op een voltooide interne markt die op haar beurt openstaat voor de wereldmarkt, heeft de nationale staat niet meer het handelingsvermogen om sociaal-economische doelstellingen autonoom te verwezenlijken of die te vrijwaren tegen van buiten komende schokken. Een nationaal accommoderend monetair en wisselkoersbeleid – waarvan de wenselijkheid op zichzelf hoogst twijfelachtig is – is niet meer mogelijk. De hantering van het begrotingsbeleid voor macro-economische beleidsdoeleinden is gebonden aan enge en strikt toegepaste verdragsnormen. De feitelijke handelingsvrijheid van de belastingwetgever loopt in een omgeving met *tax-competition* terug, terwijl buiten de volumematig onder druk staande collectieve uitgaven ruimte moet worden gevonden voor de versterking van de publieke aanbodzijde.

Dit verlies aan handelingsvermogen doet zich overigens niet alleen in de zuiver publieke sfeer voor. Ook de arrangementen voor de primaire en secundaire arbeidsvoorwaardenvorming tussen de CAO-partners en de nog steeds talrijke concurrentiebeperkende afspraken op de goederen- en dienstenmarkten worden uiterst kwetsbaar voor van buiten komende concurrentie. Bovendien kunnen zij, bij de bestaande vrijheid van vestigingsverkeer, steeds eenvoudiger worden ontweken. Binnen een netwerkeconomie is de verlegging van de productie van goederen en diensten ten gevolge van veranderende kostenverhoudingen aan de orde van de dag.

Onder de hier geschetste condities moeten economische schokken en verschuivingen primair door de markten en marktpartijen zelf worden opgevangen. Dat vereist aanpassingsvermogen, flexibiliteit,

en vooral het vermogen om pro-actief te handelen. Als aanpassingen worden afgedwongen, is de economische en sociale (werkloosheid) schade al toegebracht.

Het Europese debat

In het Europese debat leidt de veranderde omgeving waarin de lidstaten hun sociaal-economische doelstellingen in een groter worden de kwetsbaarheid en afhankelijkheid moeten nastreven, tot drieërlei reacties. De eerste reactie wordt het meest gehoord in landen met een lange etatistische beleidstraditie op sociaal-economisch gebied, en ook wel in kringen met een op de staat gerichte politieke traditie (de sociaal-democratie). Zij komt erop neer dat op het niveau van de Europese Unie het teloorgegangene handelingsvermogen van de nationale staat moet worden hersteld, door een verregaande vergemeenschappelijking van het economische en sociale beleid. Ervan afgezien dat de verwezenlijking van die wens zou neerkomen op de omvorming van de Europese Unie tot een zware federatie, en daarvoor is het huidige politieke draagvlak heel gering, is een sterk gecentraliseerd economisch en sociaal beleid bij de bestaande grote verschillen in welvaart en ontwikkelingsvermogen binnen Europa heel ongewenst.

Bovendien biedt de reconstructie van het nationale sociaal-economische handelingsvermogen op Europees niveau geen garantie dat daarmee de gebleken kwetsbaarheid van de Europese economieën voor mondiale economische veranderingen wordt verholpen. Immers, ook dan zal, centraal gestuurd, het economische concurrentievermogen moeten worden hersteld. De receptuur zal ook in die situatie niet wezenlijk afwijken van de soms bittere medicijnen die de Europese Commissie in haar witboek voorschreef. Ten slotte zal ook een echte Europese overheid een afhankelijke overheid blijken en, bij gebrek aan een hecht verankerde democratische legitimatie, een zwakke overheid bovendien.

De tweede reactie geniet in het Verenigd Koninkrijk een zekere populariteit. Zij betoogt dat de Europese economische integratie zich moet beperken tot marktintegratie. Binnen een dergelijke interne markt zullen de lidstaten hun overgebleven soevereiniteit tot gelding kunnen brengen in een nauwelijks verder genormeerde beleidscon-

currentie over een heel breed gebied. Behalve *fiscal competition* is daarin in beginsel ook sociale competitie en concurrentie met milieu- en kwaliteitsnormen geoorloofd. Bovendien, waar economische en monetaire integratie geen doel van het Europese integratieproces mogen zijn, is in beginsel ook concurrentie met het wisselkoersbeleid geoorloofd. In haar radicaliteit zet deze reactie bij voorbaat de verworvenheden van de Europese sociale rechtsstaat op het spel. Maar dat zij ook de marktintegratie zelf in het geding brengt, omdat zij de eenheid van en de gelijkheid op de markt onmogelijk maakt, lijkt deze marktfetisjisten te ontgaan.

De derde reactie treffen we vooral in de Bondsrepubliek aan. Zij luidt, kort gezegd, dat de nationale sociaal-economische stelsels zich, in Europees verband gecoördineerd, aan de eisen moeten aanpassen die een voltooid economische en monetaire unie in een mondialiserende wereldeconomie stelt. In deze benadering wordt de huidige institutionele structuur van de Europese Gemeenschap niet overbelast, al is een verdergaande coördinatie op economisch beleidsterrein wel nodig. Deze aanpak laat er echter weinig twijfel over bestaan dat in de nationale sfeer soms diepgaande sociaal-economische veranderingen gewenst kunnen blijken. De huidige *Standort-Deutschland*-discussie in de Bondsrepubliek loopt daarop al vooruit.

Dilemma's en oplossingsrichtingen

Met de vaststelling dat én de richting van het Europese economische integratieproces én de economische mondialisering de nationale overheden in hun sociaal-economisch beleid afhankelijker maken en een groter beroep zullen doen op de kwaliteit en het reactievermogen van het marktmechanisme, gaat de Nederlandse sociaal-democratie tamelijk krampachtig om. Dat is niet zo gek, omdat zij deels een uitgesproken etatistische traditie heeft, en deels verstrengeld is met de instellingen van de typisch Nederlandse overlegeconomie. Deze krampachtigheid is heel zichtbaar in de wat komisch aandoende ootmoedigheid waarmee men zich, ten bewijze van de eigen rechtzinnigheid in de leer, beroept op het evangelie van Albert in zijn boek *Capitalisme contre capitalisme*.⁴

Het sterk gestileerde model van de Europese continentale sociale rechtsstaat, dat in dit boek onder de noemer het *Rijnlandse model* te-

genover een al even gestileerd *Angelsaksisch model* wordt geplaatst, heeft bij een eerste vergelijking zeker aantrekkelijke kanten. Qua normatieve uitgangspunten is het, in termen van solidariteit, zekerheid, materiële gelijkheid en verdelende rechtvaardigheid, superieur. In zijn hoogtijperiode, de jaren zestig en de vroege jaren zeventig, leek het ook in zijn resultaten op het gebied van economische groei en werkgelegenheid tenminste gelijkwaardig aan het veel grofknokiger, vooral op ruilrechtvaardigheid gebaseerde Angelsaksische model.

Dat er wat prestaties betreft daarna wat de klad in kwam, krijgt bij Albert minder aandacht; hij is vooral verontwaardigd over de opgang die het 'inferieure' Angelsaksische model in de jaren tachtig heeft gemaakt en op de aantrekkingskracht, die het op de tot voor kort communistisch geregeerde landen lijkt te hebben. De intrinsieke kwetsbaarheid van het Rijnlandse model voor de diep ingrijpende veranderingen in zowel het Europese als het mondiale economische bestel blijft echter chronisch onderbelicht. En zolang een behoorlijke analyse van die tekortkomingen en een afdoende remedie daartegen ontbreken, vind ik het hachelijk om me zonder meer tot het Rijnlandse geloof te bekeren. Bovendien, de reconstructie van een geïdealiseerd verleden, dat overigens tenminste evenzeer op het christendemocratisch als op het sociaal-democratisch gedachtengoed berust, is per definitie riskant wanneer het geen behoorlijk antwoord biedt op de vraagstukken van heden en morgen. En als we het er samen met Robert Reich over eens zijn dat de positie van de Amerikaanse 'working poor' sociaal onaanvaardbaar is, dan is dat nog geen oplossing voor de Europese 'unemployed poor' die de laatste vijftien jaar talrijker én armer zijn geworden.

De kernvraag waarvoor de Westeuropese sociaal-democratie staat is een tweeledige: hoe kunnen gelijkwaardige ontplooiingskansen en een aanvaardbare bestaanszekerheid in de nationale context worden verzekerd binnen een economisch bestel waarin het marktmechanisme een centrale plaats moet gaan innemen; en hoe kan een meer volledige werkgelegenheid, ook voor de minder produktieve beroepsbevolking, worden gerealiseerd tegen sociaal aanvaardbare inkomens?

De eerste vraag raakt drie klassieke functies van de overheid, achtereenvolgens de presterende functie, de waarborgfunctie en de ordenende functie. De verzekering van gelijkwaardige ontplooiingskansen betreft de al tot het begin van de negentiende eeuw teruggaande

overheidstaak op het gebied van onderwijs en scholing. De instandhouding van een, al naargelang van de aanleg, voor ieder toegankelijk, hoogwaardig publiek aanbod van onderwijs, blijft van fundamenteel belang voor de maatschappelijke emancipatie- en ontplooiingsmogelijkheden van iedere burger. Met de groei van de kennisintensiteit van samenleving en economie wordt de beschikbaarheid en kwaliteit van deze publieke voorziening van grotere betekenis. Het aantrekkelijke van deze functie is, dat zij én door een afhankelijker geworden overheid autonoom kan worden uitgeoefend én tevens een vitaal element voor een robuuste economie vormt.

De publieke bestaanswaarborg is, mits passend uitgewerkt, heel goed verenigbaar met een meer op de markt georiënteerde sociaal-economische orde. Sterker nog, hij kan een dergelijke sociaal-economische orde versterken, omdat hij de risico's van het meer dynamische gedrag dat in zo'n orde van de burgers wordt verwacht, binnen de perken houdt. Het ontbreken van een dergelijke waarborg kan tot economisch uiterst angstvallig en risicomijdend gedrag leiden, met in de particuliere sfeer hoge transactiekosten (volgens de Amerikaanse *liability crisis* met als gevolg zeer hoge aansprakelijkheidsverzekeringskosten). Het is niet zo dat de publieke waarborgfunctie geheel in de collectieve sfeer moet worden gefinancierd en uitgevoerd. Voor marktmatig verzekerbare risico's kan worden volstaan met publiekrechtelijk geconditioneerde marktvormen. De beweging naar de privatisering van delen van de sociale verzekering onder bepaalde publiekrechtelijk geregelde randvoorwaarden sluit wat meer aan op de steeds sterker wordende maatschappelijke differentiatie in levensstijl, omgeving en persoonlijke voorkeuren. Zij is ook elders in de Europese Gemeenschap waarneembaar.

Op den duur is hier een zekere Europese normering nodig om de nodige marktgelijkheid voor verzekeraars en verzekerden te waarborgen. Deze ordenende functie van de overheid blijft in de veranderde economische context van vitaal belang: geen markt kan naar behoren functioneren als de voorwaarden daarvoor niet goed worden bewaakt. De uitoefening van deze functie stelt echter, naar de ervaring met de mededingingswetgeving leert, zeer hoge eisen aan de kwaliteit van het daarmee belaste openbaar bestuur.

De tweede vraag vergt in de veranderde economische context een principieel andere benadering van de samenhang tussen een aanvaard-

baar bestaansminimum en een sociaal aanvaardbaar inkomen. Laag-productieve arbeid zonder minimum-inkomensgrens schept een armoedeval, die permanent wordt indien aanvullende inschalingsmogelijkheden ontbreken. Een verplicht bruto minimuminkomen, dat hoger ligt dan de arbeidsproductiviteit, schept een werkloosheidsval die in Nederland honderdduizenden tot een inactief bestaan zonder vooruitzichten veroordeelt. Dit dilemma is niet onoplosbaar, indien een aanvaardbare en hanteerbare manier kan worden gevonden om de sociale assistentie voor de inactieve beroepsbevolking inkomensaanvullend tot een acceptabel niveau te maken in plaats van inkomensvervangend. Ik realiseer me terdege dat een dergelijke oplossingsrichting op tal van institutionele bezwaren en gedragstradities zal stuiten. Echter, de keuze tussen de armoedeval en werkloosheidsval heeft in beide alternatieven te ernstige sociale bezwaren om een andere oplossingsrichting niet grondig te doordenken.

Tot slot, het is bevreemdend dat in de discussies over de toekomst van de nationale sociale rechtsstaat in de veranderde economische context die binnen de Partij van de Arbeid worden gevoerd, het in zijn analyses bepaald regressieve werk van Albert zo'n grote rol speelt, terwijl over de in ieder opzicht veel inspirerender en origineler langetermijnstudies van het Centraal Planbureau, *Scanning the future* en *Nederland in drievoud* wordt gezwegen.⁵ Zou de Nederlandse sociaal-democratie dan toch een conservatieve en conserverende beweging worden?

Noten

1. De beschouwingen over het Europese integratieproces zijn geënt op hoofdstuk IX 'Economisch, monetair en sociaal beleid' van de binnenkort te verschijnen vijfde druk van P.J. G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen* (Deventer 1995).

2. Europese Commissie, *Commission's recommendations for the broad guidelines of the economic policies of the member states and the Community*, Com 95 228/2/3/4 (Brussel 1995).

3. Europese Commissie, *Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* (Brussel 1993).

4. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme* (Parijs 1991).

5. Centraal Planbureau, *Scanning the future: A long term study of the world economy 1992-2015* (Den Haag 1992). Centraal Planbureau, *Nederland in drievoud: Een scenario-studie van de Nederlandse economie 1992-2015* (Den Haag 1992).

Bijlage

Enige artikelen van het EG-Verdrag

Artikel 3 A

1. Ten einde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, omvat het optreden van de Lidstaten en de Gemeenschap, onder de voorwaarden en volgens het tijdschema waarin dit Verdrag voorziet, de invoering van een economisch beleid dat gebaseerd is op de nauwe coördinatie van het economisch beleid van de Lidstaten, op de uitwerking van gemeenschappelijke doelstellingen, en dat wordt gevoerd met inachtneming van het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging.

2. Gelijktijdig daarmee omvat dit optreden, onder de voorwaarden en volgens het tijdschema en de procedures waarin dit Verdrag voorziet, de onherroepelijke vaststelling van wisselkoersen, leidend tot de invoering van één munt, de Ecu, alsmede het bepalen en voeren van één monetair en wisselkoersbeleid, beide met als hoofddoel het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd deze doelstelling, het ondersteunen van het algemene economische beleid in de Gemeenschap, met inachtneming van het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging.

3. Dit optreden van de Lidstaten en van de Gemeenschap impliceert de naleving van de volgende grondbeginselen: stabiele prijzen, gezonde overheidsfinanciën en monetaire condities en een houdbare betalingsbalans.

Artikel 85

1. Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen Lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededin-

ging binnen de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in:

a. het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden,

b. het beperken of controleren van de produktie, de afzet, de technische ontwikkeling of de investeringen,

c. het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen,

d. het ten opzichte van handelspartners toepassen van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging,

e. het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

2. De krachtens dit artikel verboden overeenkomsten of besluiten zijn van rechtswege nietig.

3. De bepalingen van lid 1 van dit artikel kunnen echter buiten toepassing worden verklaard

– voor elke overeenkomst of groep van overeenkomsten tussen ondernemingen,

– voor elk besluit of groep van ondernemersverenigingen, en

– voor elke onderling afgestemde feitelijke gedraging of groep van gedragingen die bijdragen tot verbetering van de produktie of van de verdeling der produkten of tot verbetering van de gebruikers ten goede komt, en zonder nochtans aan de betrokken ondernemingen

a. beperkingen op te leggen welke voor het bereiken van deze doelstellingen niet onmisbaar zijn,

b. de mogelijkheid te geven, voor een wezenlijk deel van de betrokken produkten, de mededinging uit te schakelen.

Artikel 86

Onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden, voor zover de handel tussen Lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

a. het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden,

b. het beperken van de produktie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de verbruikers,

c. het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmede nadeel berokkenend bij mededinging,

d. het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Artikel 100 A

1. In afwijking van artikel 100 en tenzij in dit Verdrag anders is bepaald, zijn de volgende bepalingen van toepassing voor de verwezenlijking van de doeleinden van artikel 7 A. De Raad stelt volgens de procedure van artikel 189 B en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen.

2. Lid 1 is niet van toepassing op de fiscale bepalingen, op de bepalingen inzake het vrije verkeer van personen en op de bepalingen inzake de rechten en belangen van werknemers.

3. De Commissie zal bij haar in lid 1 bedoelde voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaan van een hoog beschermingsniveau.

4. Wanneer een Lidstaat, nadat de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een harmonisatiemaatregel heeft genomen, het noodzakelijk acht nationale bepalingen toe te passen die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 36 of verband houdend met de bescherming van het arbeidsmilieu of het milieu, geeft hij daarvan kennis aan de Commissie.

De Commissie bevestigt de betrokken bepalingen nadat zij heeft nagegaan dat zij geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de Lidstaten vormen.

In afwijking van de procedure van de artikelen 169 en 170 kan de Commissie of een Lidstaat zich rechtstreeks tot het Hof van Justitie wenden indien zij/hij meent dat een andere Lidstaat misbruik maakt van de in dit artikel bedoelde bevoegdheden.

5. Bovenbedoelde harmonisatiemaatregelen omvatten, in passende gevallen, een vrijwaringsclausule die de Lidstaten machtigt om, op grond van een of meer van de in artikel 36 bedoelde niet-economische redenen, voorlopige maatregelen te treffen die aan een communautaire toetsingsprocedure worden onderworpen.

Artikel 102 A

De Lidstaten voeren hun economisch beleid ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Gemeenschap, als omschreven in artikel 2, en in het kader van de in artikel 103, lid 2, bedoelde globale richtsnoeren. De Lidstaten en de Gemeenschap handelen in overeenstemming met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd, en met inachtneming van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 3 A.

Artikel 103

1. De Lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang en coördineren het in het kader van de Raad, overeenkomstig het bepaalde in artikel 102 A.

2. De Raad stelt, op aanbeveling van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een ontwerp op voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Lidstaten en van de Gemeenschap, en legt zijn bevindingen in een verslag aan de Europese Raad voor. Aan de hand van dit verslag van de Raad bespreekt de Europese Raad een conclusie over de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Lidstaten en van de Gemeenschap.

Uitgaande van deze conclusie neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een aanbeveling aan, waarin deze globale richtsnoeren zijn vastgelegd. De Raad stelt het Europees Parlement van zijn aanbeveling in kennis.

3. Ten einde een nauwere coördinatie van het economisch beleid en een aanhoudende convergentie van de economische prestaties van de Lidstaten te verzekeren, ziet de Raad aan de hand van door de Commissie ingediende rapporten, toe op de economische ontwikkeling in elke Lidstaat en in de Gemeenschap, alsmede op de overeenstemming van het economisch beleid met de in lid 2 bedoelde globale richtsnoeren, en verricht hij regelmatig een algehele evaluatie.

Met het oog op dit multilaterale toezicht verstrekken de Lidstaten de Commissie informatie over de belangrijke maatregelen die zij in het kader van hun economisch beleid hebben genomen, en alle andere informatie die zij nodig achten.

4. Wanneer in het kader van de procedure van lid 3 blijkt dat het economisch beleid van een Lidstaat niet overeenkomt met de in lid 2 bedoelde globale richtsnoeren of dat dit beleid de goede werking van de Economische en Monetaire Unie in gevaar dreigt te brengen, kan de Raad op aanbeveling van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige aanbevelingen tot die Lidstaat richten. De Raad kan op voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten zijn aanbevelingen openbaar te maken. De voorzitter van de Raad en de Commissie brengen het Europees Parlement verslag uit over de resultaten van het multilaterale toezicht. De Voorzitter van de Raad kan worden verzocht om voor de bevoegde commissie van het Europees Parlement te verschijnen, indien de Raad zijn aanbevelingen openbaar heeft gemaakt.

5. De Raad kan volgens de procedure van artikel 189 C nadere bepalingen voor de in de leden 3 en 4 van dit artikel bedoelde multilaterale toezichtprocedure vaststellen.

Artikel 104 C

1. De Lidstaten vermijden buitensporige overheidstekorten.

2. De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld in de Lidstaten, ten einde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen. Met name gaat de Commissie op basis van de volgende twee criteria na of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline:

a. of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij

–hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert;

–hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft;

b. of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij

de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

De referentiewaarden worden nader omschreven in het aan dit Verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

3. Indien een Lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, stelt de Commissie een verslag op. In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de Lidstaat op middellange termijn.

Voorts kan de Commissie een verslag opstellen indien zij – ook al is aan de criteria voldaan – van mening is dat er gevaar voor een buitensporig tekort in een Lidstaat aanwezig is.

4. Het in artikel 109 c bedoelde Comité brengt advies uit over het verslag van de Commissie.

5. Indien de Commissie van oordeel is dat er in een Lidstaat een buitensporig tekort bestaat of kan ontstaan, brengt zij advies uit aan de Raad.

6. Op aanbeveling van de Commissie en rekening houdend met de opmerkingen die de betrokken Lidstaat eventueel wenst te maken, besluit de Raad, na een algehele evaluatie te hebben gemaakt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat.

7. Wanneer overeenkomstig lid 6 is besloten dat er een buitensporig tekort bestaat, richt de Raad aanbevelingen tot de betrokken Lidstaat om te bereiken dat deze situatie binnen een bepaalde periode wordt verholpen. Behoudens het bepaalde in lid 8, worden deze aanbevelingen niet openbaar gemaakt.

8. Wanneer de Raad vaststelt dat binnen de voorgeschreven periode geen effectief gevolg aan zijn aanbevelingen is gegeven, kan hij zijn aanbevelingen openbaar maken.

9. Wanneer een Lidstaat blijft verzuimen uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Raad, kan de Raad besluiten de betrokken Lidstaat aan te manen binnen een voorgeschreven termijn maatregelen te treffen om het tekort te verminderen in de mate die de Raad nodig acht om de situatie te verhelpen.

In dat geval kan de Raad de betrokken Lidstaat verzoeken volgens een nauwkeurig tijdschema verslag uit te brengen, ten einde na te gaan welke aanpassingsmaatregelen die Lidstaat heeft getroffen.

10. Het recht om een klacht in te dienen, als bedoeld in de artikelen 169 en 170, kan niet worden uitgeoefend in het kader van de toepassing van de leden 1 tot en met 9 van dit artikel.

11. Zolang een Lidstaat zich niet voegt naar een overeenkomstig lid 9 genomen besluit, kan de Raad één of meer van de volgende maatregelen toepassen of in voorkomend geval aanscherpen:

- eisen dat de betrokken Lidstaat door de Raad te bepalen aanvullende informatie openbaar maakt voordat hij obligaties en andere waardepapieren uitgeeft;

- de Europese Investeringsbank verzoeken haar beleid inzake kredietverstrekking ten aanzien van de betrokken Lidstaat opnieuw te bezien;

- eisen dat de betrokken Lidstaat bij de Gemeenschap een niet-rentedragend bedrag van een passende omvang deponereert, totdat het buitensporig tekort naar het oordeel van de Raad is gecorrigeerd;

- boeten van een passende omvang opleggen.

De Voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van de genomen besluiten in kennis.

12. De Raad trekt de in de leden 6 tot en met 9 en 11 bedoelde besluiten of sommige daarvan in, indien hij van oordeel is dat het buitensporig tekort in de betrokken Lidstaat is gecorrigeerd. Indien de Raad voordien aanbevelingen openbaar heeft gemaakt, legt hij, zodra het besluit uit hoofde van lid 8 is ingetrokken, een openbare verklaring af waarin wordt gezegd dat er niet langer een buitensporig tekort in de betrokken Lidstaat bestaat.

13. De in de leden 7 tot en met 9, 11 en 12 bedoelde besluiten worden door de Raad op aanbeveling van de Commissie genomen met een meerderheid van twee derde van de volgens artikel 148, lid 2, gewogen stemmen van zijn leden, met uitsluiting van de stemmen van de vertegenwoordiger van de betrokken Lidstaat.

14. Verdere bepalingen betreffende de tenuitvoerlegging van de in dit artikel omschreven procedure zijn opgenomen in het aan dit verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten.

Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees

Parlement en de de ECB, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen passende bepalingen aan die in de plaats van voornoemd Protocol komen.

Onder voorbehoud van de andere bepalingen van dit lid, stelt de Raad vóór 1 januari 1994 op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen andere voorschriften en definities voor de toepassing van de bepalingen van dit Protocol vast.

Artikel 105

1. Het hoofddoel van het ESCB is het handhaven van prijsstabiliteit. Onverminderd het doel van prijsstabiliteit ondersteunt het ESCB het algemene economische beleid in de Gemeenschap ten einde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 omschreven doelstellingen van de Gemeenschap. Het ESCB handelt in overeenstemming met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd, en met inachtneming van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 3 A.

2. De via het ESCB uit te voeren fundamentele taken zijn:

- het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van de Gemeenschap;
- het verrichten van valutamarktoperaties in overeenstemming met de bepalingen van artikel 109;
- het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de Lidstaten;
- het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer.

3. Het bepaalde in lid 2, derde streepje, laat het aanhouden en beheren van werksaldi in buitenlandse valuta's door de Regeringen van de Lidstaten onverlet.

4. De ECB wordt geraadpleegd:

- over elk voorstel voor een communautair besluit op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen;
- door de nationale autoriteiten over elk ontwerp van wettelijke bepaling op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, doch binnen de grenzen en onder de voorwaarden die de Raad volgens de procedure van artikel 106, lid 6, vaststelt.

De ECB kan advies uitbrengen aan de geëigende Instellingen of organen van de Gemeenschap of aan nationale autoriteiten omtrent

aangelegenheden op de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen.

5. Het ESCB draagt bij tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel.

6. De Raad kan op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB en met instemming van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen besluiten aan de ECB specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen, met uitzondering van verzekeringsondernemingen.

Artikel 109 J

1. De Commissie en het EMI brengen aan de Raad verslag uit over de vooruitgang die door de Lidstaten is geboekt bij de nakoming van hun verplichtingen met het oog op de totstandbrenging van de Economische en Monetaire Unie. Deze verslagen bevatten tevens een onderzoek naar de verenigbaarheid van de nationale wetgeving van elke Lidstaat, met inbegrip van de statuten van zijn nationale centrale bank, met artikel 107 en artikel 108 van dit Verdrag en de statuten van het ESCB. In deze verslagen wordt ook nagegaan of er een hoge mate van duurzame convergentie is bereikt, aan de hand van de mate waarin elke Lidstaat aan de volgende criteria voldoet:

– het bereiken van een hoge mate van prijsstabiliteit; dit blijkt uit een inflatiepercentage dat dicht ligt bij dat van ten hoogste de drie Lidstaten die op het gebied van de prijsstabiliteit het best presteren;

– het houdbare karakter van de situatie van de overheidsfinanciën; dit blijkt uit een begrotingssituatie van de overheid zonder een buitensporig tekort als bedoeld in artikel 104C, lid 6;

– de inachtneming van de normale fluctuatiemarges van het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel, gedurende ten minste twee jaar, zonder devaluatie ten opzichte van de munt van een andere Lidstaat;

– de duurzaamheid van de door de Lidstaat bereikte convergentie en van zijn deelneming aan het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel, hetgeen tot uitdrukking komt in het niveau van de rentevoet voor de lange termijn.

De vier in dit lid genoemde criteria en de betreffende perioden tijdens welke daaraan moet worden voldaan, worden nader uitgewerkt in een aan dit Verdrag gehecht protocol. In de verslagen van de

Commissie en het EMI wordt ook rekening gehouden met de ontwikkeling van de Ecu, de resultaten van de integratie van de markten, de situatie en de ontwikkeling van de lopende rekeningen van de betalingsbalans, en een onderzoek naar de ontwikkeling van de loonkosten per eenheid produkt en andere prijsindicatoren.

2. Aan de hand van deze verslagen beoordeelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op aanbeveling van de Commissie:

– voor elke Lidstaat, of hij aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt voldoet;

– of een meerderheid van de Lidstaten aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt voldoet,

en doet hij op grond van zijn bevindingen een aanbeveling aan de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders. Het Europees Parlement wordt geraadpleegd en doet zijn advies toekomen aan de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders.

3. Op gepaste wijze rekening houdend met de verslagen als bedoeld in lid 1 en met het advies van het Europees Parlement als bedoeld in lid 2, zal de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders uiterlijk op 31 december 1996 met gekwalificeerde meerderheid van stemmen:

– op basis van de aanbevelingen van de Raad als bedoeld in lid 2 besluiten of een meerderheid van de Lidstaten al dan niet aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt voldoet;

– besluiten of het passend is of niet dat de Gemeenschap de derde fase ingaat,

en zo ja,

– de datum voor het ingaan van de derde fase vaststellen.

4. Indien eind 1997 de datum voor het ingaan van de derde fase niet is vastgesteld, begint de derde fase op 1 januari 1999. Vóór 1 juli 1998 zal de Raad in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders, na een herhaling van de procedure van de leden 1 en 2, het tweede streepje van lid 2 uitgezonderd, rekening houdend met de verslagen als bedoeld in lid 1 en met het advies van het Europees Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op basis van de aanbevelingen van de Raad als bedoeld in lid 2, bevestigen welke Lidstaten voldoen aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van één munt.

Het halsstarrige atlanticisme in de Nederlandse buitenlandse politiek

Nederland presenteert zich al jaren als de ware kampioen van de Europese integratie. Maar dit is een mythe, waarin het uiteindelijk zelf is gaan geloven. Sinds de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht in 1991 zijn er echter barsten gekomen in dit imago. Toen heeft iedereen kunnen zien hoe de zogenaamd 'pro-federalistische' Nederlanders – altijd bereid om met name de Fransen, die in hun ogen te veel hechten aan hun eigen soevereiniteit, een lesje in Europees denken te leren – zich met hand en tand verzetten tegen de uitbreiding van de Europese samenwerking naar de terreinen van buitenlandse politiek en veiligheid.

Vanuit een langzamerhand onverholen wantrouwen jegens de as Parijs-Bonn heeft de Nederlandse regering – overigens zonder succes – gepoogd de voorzichtige voorstellen in de richting van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) te torpederen. Ze beriep zich hierbij op een nogal starre opvatting van het begrip 'federalisme', waardoor het GBVB, als het aan Nederland lag, nooit handen en voeten zou hebben gekregen. De conclusie die zich opdrong was dat Nederland, als puntje bij paaltje komt, zijn Atlantische gezindheid laat prevaleren boven zijn Europese. Uit angst om enerzijds de speelbal te worden van Duitsland en Frankrijk en anderzijds de Verenigde Staten voor het hoofd te stoten – die het GBVB wel eens zouden kunnen beschouwen als een instrument om de Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa terug te dringen – probeert Nederland uit alle macht te voorkomen dat er, als logisch uitvloeisel van een gemeenschappelijke buitenlandse politiek, iets als een eigen Europees veiligheidsbeleid op de rails wordt gezet.

De afgelopen jaren is echter duidelijk gebleken dat de angst van Nederland ongegrond is: de Verenigde Staten hebben tijdens de NAVO-top in januari 1994 hun goedkeuring gehecht aan een eigen Europees defensiebeleid, en Frankrijk betoont zich meer en meer een loyaal lid van het bondgenootschap. Dit neemt niet weg dat Nederland

nog altijd even wantrouwend staat tegenover het GBVB en de voorstellen om te komen tot een collectief Europees veiligheidssysteem. Op dit gebied overtreft Nederland zelfs de Britten in euroscepticisme, ondanks de regeringsswisseling en de zogenaamde 'herijking van het buitenlands beleid'. De keuze onlangs voor de Amerikaanse Apache-helikopters ten koste van de Frans-Duitse Tigre is het zoveelste bewijs dat voor de Nederlanders zeggen en doen vaak twee verschillende dingen zijn.

Het defensiebeleid is het duidelijkste symptoom van de steeds geringere betrokkenheid van Nederland bij de toekomst van Europa, maar zeker niet het enige. Zo was er de extreem lage opkomst bij de Europese verkiezingen in juni 1994, waarbij Nederland van alle landen het laagst scoorde. Ook zetten de Nederlanders het communautaire solidariteitsbeginsel weer op de tocht, zogenaamd omdat ze het niet terecht vonden dat ze in het vervolg meer zouden moeten betalen dan ze ontvingen uit de Europese middelen. Den Haag bleek alleen pro-Europees als het geld opleverde, en als de Gemeenschap zich beperkte tot handel en economie.

Het mag duidelijk zijn dat Nederland met deze opstelling het risico loopt zich in de marge te manoeuvreren van het Europese integratieproces, terwijl juist voor 'dit kleine grote land' een belangrijke rol is weggelegd als tegenwicht tegen de as Parijs-Bonn, zelfs in de ogen van de Franse en Duitse autoriteiten. Absolute voorwaarde is echter dat Nederland de voortrekkersrol van de Frans-Duitse as accepteert. Maar dat is dus niet het geval. Dit probleem werd door de Duitse bondskanselier Helmut Kohl op 18 mei 1995 in Straatsburg, bij zijn eerste ontmoeting met de nieuwe Franse president Jacques Chirac, aldus ironisch geformuleerd: 'Als onze betrekkingen goed zijn, krijgen we het verwijt dat we te overheersend zijn. Als onze betrekkingen slecht zijn, verwijt men ons dat we geen lering hebben getrokken uit de geschiedenis.' Kohl heeft ongetwijfeld aan Nederland gedacht toen hij dit zei, en vier dagen later, in een interview met *Die Welt*, achtte minister-president Kok het inderdaad weer eens nodig zijn bezorgdheid uit te spreken over de 'te grote dominantie' van de as Parijs-Bonn.

De Nederlandse houding op dit punt kan alleen worden verklaard uit een pathologisch wantrouwen jegens Duitsland en Frankrijk. Kennelijk zijn de wonden van de geschiedenis nog altijd niet geheeld in

dit land, iets waar je je als buitenlander telkens weer over verbaast. Dit geldt zowel voor de recente wonden—de twee wereldoorlogen in het geval van Duitsland—als voor de wonden uit een verder verleden—Lodewijk xiv en Napoleon in het geval van Frankrijk. Als tegenwicht tegen de invloed van deze twee al te machtige buurlanden hebben de Nederlanders steun gezocht bij Groot-Brittannië en later bij de Verenigde Staten.

Maar dat de tijden zijn veranderd mag inmiddels toch wel duidelijk zijn. Alle landen van de Unie dragen bepaalde trauma's uit het verleden met zich mee, maar er is geen enkel land dat zoveel wrok blijft koesteren en zijn politieke denken er zo door laat beheersen. Hierdoor maakt Nederland politieke keuzes die niet stroken met de pro-Europese gezindheid die het met de mond belijdt. Afgezien van het Apache-besluit geldt dit bijvoorbeeld ook voor de weigering om deel te nemen aan Eurocorps en de Europese projecten op het gebied van defensietechnologie. Keuzes die voortspruiten uit een opvatting van het begrip nationale soevereiniteit die aan de vooravond van de eenentwintigste eeuw op zijn zachtst gezegd nogal gedateerd aandoet.

Ter verdediging van Nederland moet gezegd worden dat het onbegrip niet van één kant komt. Frankrijk heeft lange tijd gedacht dat Nederland maar een 'klein landje' was, dat behandeld kon worden als een *quantité négligeable*, blijkens de vrijwel totale afwezigheid van bilaterale betrekkingen tussen de twee landen. Bovendien werd het onbegrip tussen Frankrijk en Nederland nog versterkt door de tegenstelling tussen de pro-Atlantische politiek van Den Haag en de anti-Atlantische koers van Parijs. 'Vijftien jaar geleden,' zo vertelt een Franse diplomaat, 'hadden onze vertegenwoordigers in Brussel het consigne dat als ze over een bepaalde kwestie geen directieven hadden uit Parijs, ze gewoon het tegenovergestelde moesten zeggen van wat de Nederlander zei.'

Hoeveel fouten er van beide kanten ook gemaakt zijn, het wordt hoe dan ook tijd een streep onder het verleden te zetten. Men kan veilig stellen dat we niet meer bang hoeven zijn voor een opleving van het Franse of het Duitse imperialisme. Niet alleen zijn de betrekkingen tussen deze beide volken tegenwoordig uitstekend, maar ook heeft de Europese integratie voor de nodige stabiliteit gezorgd, waardoor dit deel van het continent een ongekend lange periode van vrede heeft meegemaakt. Sterker nog, zonder de samenwerking tussen

Parijs en Bonn zou de economische en politieke integratie van Europa nooit van de grond zijn gekomen. En ook nu nog geldt: als het tussen Bonn en Parijs niet goed gaat, gaat het slecht met Europa, want geen enkel ander land of groep landen is tot nu toe in staat gebleken het voortouw te nemen. Dat valt wellicht te betreuren, maar het is nu eenmaal niet anders. Alles wel beschouwd hebben de andere landen van de Unie bijna alleen maar profijt gehad van de leidende rol van Frankrijk en Duitsland, en alleen mensen die niet verder kijken dan hun neus lang is, nemen in dit verband het woord 'hegemonie' in de mond.

Met andere woorden, in plaats van voortdurend te ageren tegen deze 'as', waardoor de Haagse diplomatie verschillende keren het lid op de neus heeft gekregen – denk aan 'Zwarte Maandag' in Maastricht, toen het Nederlandse voorstel van tafel werd geveegd, en de gemiste topfuncties bij de Oost-Europabank, de FAO, de Europese Commissie en de NAVO – zou Nederland er goed aan doen zich te spiegelen aan de manier waarop de Belgen zich met veel succes naar buiten toe presenteren.

De nieuwe Nederlandse regering, en met name minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo, schijnt intussen te hebben begrepen dat de toekomst van Nederland in Europa ligt. Met de 'herijking' van het buitenlands beleid lijkt deze geografische realiteit een uitgangspunt van het buitenlands beleid te zijn geworden. Maar uit de keuze voor Amerikaanse helikopters in plaats van Europese blijkt niettemin dat er grenzen zijn aan deze heroriëntatie. De koudwatervrees die aan deze keuze ten grondslag ligt, is moeilijk te vatten. Om te beginnen gaan de Nederlanders er ten onrechte van uit dat hun Atlantische opstelling de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Europa zal kunnen vertragen, terwijl hierbij geostrategische afwegingen in het spel zijn, die zich niet alleen onttrekken aan de invloed van Nederland maar aan die van de Europese Unie als geheel. Bovendien zullen de Duitsers, de Fransen en misschien ook de Britten gewoon doorgaan op de ingeslagen weg, wat er in Den Haag ook besloten wordt. Nederland kan dus kiezen of delen: ofwel het Europese spel meespelen en de leidende rol van Frankrijk en Duitsland daarbij aanvaarden, ofwel krampachtig vasthouden aan een pro-Atlantische koers die uiteindelijk nergens toe zal leiden, met het risico dat het zich vervreemdt van het 'kern-Europa' zoals dat zich momenteel ontwikkelt.

Door de helikopterkwestie heeft Nederland opnieuw een kans verspeeld om mee te doen aan het Frans-Duitse spel. Al eerder werden allerlei uitnodigingen van Franse zijde genegeerd, bijvoorbeeld om deel te nemen aan de besprekingen van de Contactgroep voor het voormalige Joegoslavië, zich aan te sluiten bij verscheidene militaire samenwerkingsverbanden en te participeren in het Frans-Duitse agentschap voor wapentechnologie. Het wantrouwen lijkt opnieuw de boventoon te voeren. Zal Nederland ooit in het reine komen met het verleden?

(Vertaling: Harrie van der Meulen)

Nederlands buitenlands cultuurbeleid

‘Culture is primarily a thing of relationships rather than of territory’.¹

Ulf Hannerz

Iedereen begrijpt de uitdrukking dat de wereld kleiner is geworden. Geen afstand is meer onoverbrugbaar. We reizen vaker en verder weg en wie dat wil, kan van minuut tot minuut geïnformeerd worden over wat er in de wereld dichtbij en veraf gebeurt. Onder brede lagen van de bevolking is het besef gegroeid, dat mensen over grotere afstanden elkaars lot en levensomstandigheden bepalen.

Schaalvergroting verkleint de wereld, met alle gevolgen van dien. Wie de ontwikkelingen op wereldschaal en de eigen positie daarbinnen onder ogen wil zien en tracht te begrijpen, overziet daardoor beter de grenzen en mogelijkheden van sturing. Dat geldt voor alle levensterreinen, inclusief dat van de cultuur: de uitingsvormen in woord, gebaar, geluid en beeld zoals deze worden voortgebracht en gespreid in de wereld van muziek, dans, theater, literatuur, film, et cetera.

In het debat over de betekenis van deze ontwikkelingen voor de positie van de Nederlandse cultuur zijn ten minste twee invalshoeken te onderscheiden. Bij de beoordeling van de positie van ons land in de Europese Unie heeft het begrip *nationale culturele identiteit* een belangrijke rol gespeeld. Het ging hierbij om de kenmerken van de eigen cultuur en om de gevaren van de internationalisering voor het behoud van de eigen cultuur. Hiertoe worden overigens zeer uiteenlopende verschijnselen gerekend, zoals volkskarakter, zeden en gewoonten, taal, religie, geschiedenis, wetenschap en kunst.

Dit lastig hanteerbare, want vaag omschreven en veelomvattende cultuurbegrip komen we ook tegen in de discussies over het buitenlands cultuurbeleid van Nederland, maar het staat daarin zeker niet centraal. De beleidsvragen waar het bij deze tweede invalshoek vooral om gaat, hebben betrekking op de rol en positie van Nederland in het

internationale culturele verkeer. De nadruk ligt dan op het verkeer van personen, goederen en diensten in de sfeer van het onderwijs, de wetenschap, de media, de kunsten en de culturele industrie. Het is deze invalshoek die, met enkele beperkingen, in dit hoofdstuk centraal staat. Onderwijs en wetenschap blijven hier buiten beschouwing. Cultuur in ruimere zin en het vraagstuk van de culturele identiteit komen slechts zijdelings ter sprake, namelijk alleen daar waar in het cultuurbeleid van de overheid hierop expliciet wordt ingegaan.

De stelling die hier naar voren zal worden gebracht, is dat de argumenten en doelstellingen van het nationale cultuurbeleid zoals dat zich de laatste vijftig jaren heeft uitgekristalliseerd, goede ijkpunten bevatten voor het buitenlands cultuurbeleid. Het betoog is als volgt opgebouwd. Eerst zal de positie van Nederland in de internationale wereld van kunst en cultuur worden besproken. Vervolgens komt het nationale cultuurbeleid aan de orde, met zijn drie hoofddoelstellingen: behoud, ontwikkeling en spreiding van cultuur. Het laatste deel van deze beschouwing is gewijd aan het enten van het buitenlands cultuurbeleid op het nationale beleid. De grenzen en mogelijkheden van het cultuurbeleid op nationale schaal gelden, zo zal worden betoogd, ook voor het buitenlands cultuurbeleid. Wat hier nog aan specifiek beleid is toe te voegen, vloeit voort uit de positie die de Nederlandse cultuur in de wereld inneemt.

Nederlandse cultuur in het wereldcultuurstelsel

Van twee verschillende kanten heeft de cultuur zich in de twintigste eeuw ontwikkeld tot wat De Swaan het wereldcultuurstelsel heeft genoemd.² Aan de ene kant slaagde de internationale artistieke voorhoede erin de gangbare opvattingen en praktijk van de kunstwereld te verdringen ten gunste van de eigen esthetische conventies; de kunstwereld is inmiddels internationaal georganiseerd en kunstvormen genieten internationale erkenning. Aan de andere kant zorgde de technologische revolutie voor een wereldwijde verspreiding van cultuurproducten die voorheen tot het domein van de regionale volkscultuur beperkt bleven. De massacultuur omvat de producten van de culturele industrie, die mondiaal opereert. De mondialisering van de kunstwereld en de wereld van de culturele industrie bevordert enerzijds dat overal hetzelfde te zien, te horen en te koop is. Ander-

zijds dwingt deze tendens van culturele homogenisering juist tot productdifferentiatie en cultivering van lokale, regionale en nationale cultuurverschillen. In de internationale concurrentiestrijd wil immers iedereen meedoen en erbij horen, maar daarom juist ook anders zijn. Ook is voldoende bekend dat bij voorbeeld voor lange tijd gedomineerde groepen in de fase van bevrijding en emancipatie eerder nadruk zullen leggen op wat hen cultureel onderscheidt van de heersende partij dan op hetgeen beide in cultureel opzicht delen.³

Om beter zicht te krijgen op de processen van het internationale culturele verkeer kan het onderscheid tussen centrum en periferie een goede dienst bewijzen. Wallerstein heeft ons duidelijk gemaakt dat politieke en economische vraagstukken – de verdeling van macht en rijkdom – deel uitmaken van lange-termijnprocessen die zich over de hele wereld uitstrekken.⁴ Het economische en daarvan afgeleide politieke wereldsysteem geeft volgens hem het beeld te zien van concentrisch gevormde sferen van gebieden die tot de kern, de semi-periferie of de periferie behoren.

Het systeem is niet statisch, maar kan door allerlei factoren en combinaties van factoren veranderingen ondergaan, zodanig zelfs, dat landen die eens tot de periferie behoorden naar het centrum opschuiven. Het gaat Wallerstein en anderen (onder wie Elias) die vanuit een mondiale ontwikkelingstheorie denken, vooral om de bestudering van de processen en mechanismen die de asymmetrische verhoudingen tussen kern, semi-periferie en periferie bepalen en van de veranderingen die hierin optreden.

Analoog aan constructies als het economisch en politiek wereldsysteem kan een cultureel wereldsysteem worden ontworpen. De positie van landen in elk van deze drie onderscheiden systemen kan dezelfde zijn, maar dat hoeft niet. Japan is in economisch opzicht een grootmacht, maar in het wereldcultuurstelsel is zijn invloed gering. De Sovjet-Unie was tot voor kort een wereldmacht met grote politieke invloed in de aangrenzende satellietstaten en in landen in de Derde Wereld. In cultureel opzicht stelde haar macht niet veel voor. De economische en politieke macht van Frankrijk en Engeland is in de twintigste eeuw verzwakt, maar hun cultureel prestige in de wereld is nog steeds erg groot. Kan een dwergstaat in cultureel opzicht toonaangevend zijn? Het Vaticaan bewijst het.⁵

Hoewel er dus geen dwingend verband bestaat tussen politieke,

economische en culturele macht, hebben nationale staten die economisch superieur zijn, doorgaans ook op politiek en cultureel gebied een invloedrijke positie. In dit verband mag niet vergeten worden dat bij de vorming van de nationale staat de politiek steeds handig gebruik heeft weten te maken van culturele elementen als de taal, het culturele erfgoed, nationale monumenten en nationale kunst.

Het wereldcultuurstelsel kent meerdere centra, die de productie, selectie en distributie van culturele goederen en diensten voor een of meer kunstvormen beheersen en die de reputatie van talenten maken en breken. Deze centra concurreren met elkaar in hun onophoudelijke behoefte aan talent en aan vernieuwing van het aanbod. Wereldcentra van cultuur onderhouden asymmetrische relaties met de semi-periferie en periferie. Deze volgen doorgaans wat de centra te bieden hebben en soms gebeurt het dat talent uit de (semi-)periferie weet door te dringen tot een van de centra om vervolgens internationaal door te breken en een wereldreputatie op te bouwen.

In een recent verschenen, boeiend en voor ons onderwerp belangwekkend artikel, getiteld *Mondialisering en transnationaal cultureel verkeer*, geeft Heilbron het volgende criterium om vast te stellen of een land een centrale dan wel (semi-)perifere positie inneemt: 'De culturele productie van een land is centraler naarmate deze vaker een voorbeeldfunctie vervult voor de producenten of het publiek in andere landen.'⁶ Het gaat dus om het vaststellen van de richting van het transnationale verkeer. De import/export-ratio is hiervoor een goede graadmeter. Een bijkomende factor die de asymmetrie in het culturele verkeer bepaalt, is de grootte van het land. Hoe groter een land, hoe meer het aan zichzelf genoeg heeft. Kleine landen daarentegen zien zich genoodzaakt frequenter relaties aan te gaan met andere landen en zijn dan ook meer op het buitenland georiënteerd.

Wat betekent dit nu voor de positionering van Nederland in het internationale culturele verkeer? Uit het weinige dat er aan empirisch materiaal uit onderzoek beschikbaar is, komt het volgende beeld naar voren.

In de internationale markt voor beeldende kunst speelt Nederland geen rol van betekenis. Dat is overigens een positie die het deelt met de meeste landen.⁷ In het internationale netwerk zijn het vooral de kapitaalkrachtige private en institutionele verzamelaars, enkele topgalerieën en internationaal bekende curatoren en museumdirecteuren

die de artistieke trend bepalen en ervoor zorgen dat kunstenaars internationaal erkenning krijgen.⁸ Nederlandse beeldende kunst in het buitenland – op biënnales, Documenta, beurzen en presentaties – wordt maar weinig opgemerkt en onze kunstenaars blijven dikwijls onbesproken. Van de hedendaagse Nederlandse kunstenaars worden in de buitenlandstalige kunsthistorische overzichtsliteratuur er slechts twee regelmatig genoemd: Jan Dibbets en Ger van Elk.⁹ Daar staat tegenover dat werk van buitenlandse kunstenaars in Nederlandse musea ruimschoots is vertegenwoordigd. Bij drie van de vier grote musea van moderne en hedendaagse kunst – het Stedelijk Museum, museum Boymans-Van Beuningen en het Van Abbemuseum – ligt het percentage aankopen en exposities van buitenlandse kunst over bijna de hele naoorlogse periode boven de vijftig procent. Een uitzondering vormt het Haags Gemeentemuseum, dat meer georiënteerd is op de Nederlandse kunsttraditie, die de kern van de collectie van dit museum vormt.¹⁰

Componisten van hedendaagse serieuze muziek verkeren in eenzelfde positie als de beeldend kunstenaars: bekend in eigen land, maar niet of weinig daarbuiten. De popmuziek die in Nederland op de markt komt is voor negentig procent afkomstig uit het buitenland, terwijl popmuziek van Nederlandse bodem in het buitenland nauwelijks afnemers telt. Op het gebied van de film is het beeld niet veel anders. Voor de meeste Nederlandse schrijvers beperkt de markt zich eveneens tot het binnenland. De nationale boekproductie in Nederland bestaat de laatste jaren voor meer dan vijfentwintig procent uit vertalingen. Dat is hoog vergeleken met landen als de Verenigde Staten en Engeland, waar het percentage vertalingen minder dan vijf procent bedraagt.¹¹ Op het gebied van de literatuur ligt het aandeel van in oorspronkelijke taal geïmporteerde en vertaalde titels in Nederland zelfs ruim boven de vijftig procent.¹² Op de televisie en in de bioscopen heeft het buitenlandse culturele aanbod een overheersende positie: drama en film scoren rond negentig procent.¹³

Het is een moeilijk te aanvaarden diagnose die Heilbron aan het einde van zijn artikel opschrijft over de culturele meegaandheid van Nederland: 'Het probleem is ook hier dat de relatief sterke internationale gerichtheid vooral in eigen land wordt gewaardeerd. Wat er met die kennis wordt gedaan, is doorgaans bestemd voor de eigen gemeente. Het bereikt zelden een buitenlands publiek en is daarmee onttrokken aan de internationale discussie.'¹⁴

De positie in de internationale kunstwereld dwingt kleine landen zich te oriënteren op wat elders gebeurt. Culturele meegaandheid is dan ook bepalend voor de inhoud van de Nederlandse kunst. Deze onderscheidt zich nauwelijks van wat elders in de wereld te zien is. Er is voor de buitenwacht dus ook geen reden om extra aandacht te besteden aan de Nederlandse kunst als in de toonaangevende wereldcentra alle variaties al ruimschoots aanwezig zijn en nieuwe ontwikkelingen het eerst gesignaleerd worden. De weekagenda van *NRC Handelsblad* biedt een selectie van wat in het buitenland (Groot-Brittannië, Duitsland, Frankrijk, België, Spanje en New York) te zien en te horen is. Zien buitenlandse lezers in hun kranten ook de agenda van het culturele aanbod in Nederland?

Als we dus de twee criteria – mate van centraliteit en grootte van het land – op Nederland toepassen, luidt de conclusie dat Nederland voor geen van de kunstvormen een exportsaldo kent en dat de Nederlandse kunstwereld zich sterk oriënteert op ontwikkelingen die zich buiten Nederland manifesteren. Dat geldt in sterke mate voor de niet-taalgebonden kunstvormen, maar zelfs ook voor de taalgebonden kunsten: literatuur, film en toneel. Op basis van het beschikbare empirische materiaal hebben we Nederland op de culturele wereldkaart kunnen positioneren. Nederland behoort in het internationale culturele verkeer tot de semi-perifere landen, een positie die vergelijkbaar is met die van de overige kleine Europese landen en van grote landen van Latijns Amerika en Azië, en met die van Australië. Op cultureel gebied zijn deze landen netto-importeurs.¹⁵ De relaties tussen Nederland en de rest van de wereld worden gekenmerkt door eenrichtingsverkeer: wij zien en horen alles van de wereld, maar de wereld ziet en hoort ons nauwelijks. Wij zijn waarnemers, geen deelnemers.

Wordt hier niet een al te somber beeld geschetst van de internationale positie van de Nederlandse kunstwereld? Moet de conclusie niet zijn dat er nog veel zendingswerk te verrichten is en is hier niet een mooie taak weggelegd voor de Nederlandse overheid? Vooropgesteld moet worden dat het internationale culturele verkeer misschien wel voor meer dan negentig procent buiten de directe invloedssfeer van de overheid valt.¹⁶ Kunstenaars, kunstbemiddelaars en kunstminnaars nemen zelf initiatieven en regelen zelf hun internationale contacten. Niet de overheid, maar particulieren en in het bijzonder de georganiseerde markt zijn de grootste distributeurs van kunst en cultuur in het

wereldcultuurstelsel. Dat is vroeger anders geweest. Toen waren de machtscentra met hun diplomatieke en dynastieke banden nog de grote spreiders van kunst en cultuur. In het tijdperk van kerstening en verovering, van ontdekkingsreizen en koloniale overheersing hebben zij wereldwijd de eigen cultuur uitgedragen en aan anderen opgelegd. Als de overheid van democratische staten al voor eigen gebruik kunst en cultuur inzet, gaat dit niet verder dan de rol van ceremonieel vertoon bij staatsbezoeken aan of van buitenlandse hoogwaardigheidsbekleders, maar alles blijft bescheiden. Van een echte pronkcultuur onthouden moderne staten zich in hun onderlinge betrekkingen.¹⁷ Aan de internationale reputatie van de Nederlandse kunst en cultuur kan de overheid met haar buitenlands cultuurbeleid maar betrekkelijk weinig bijdragen. De marktsector speelt hier een veel grotere rol.

Het probleem van overheidsbeleid op het gebied van internationaal cultureel verkeer is bovendien, dat zo moeilijk aan te geven is wat men er eigenlijk mee wil bereiken. Als door steunmaatregelen meer werk van Nederlandse kunstenaars in het buitenland verkocht wordt, wordt de Nederlandse kunst daar dan kwalitatief beter van? Als een Nederlands dansgezelschap voor tachtig procent uit buitenlandse dansers en danseressen bestaat, een buitenlander als artistiek leider heeft en voor zeventig procent buitenlands repertoire danst, geldt zo'n gezelschap dan als voorbeeld voor de overige gezelschappen bij hun streven naar internationalisering? Als dirigent Haitink naar Londen verhuist, valt dat ook onder de noemer van exportbevordering van Nederlandse cultuur?

In het in 1987 verschenen rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur zonder grenzen*, wordt geconcludeerd dat er 'de laatste tien jaren sprake is van verontrustende stagnatie' in het optreden van Nederlandse kunstenaars in het buitenland, in de export van tentoonstellingen naar het buitenland, in leerstoelen neerlandistiek, in vertalingen van Nederlands literair werk. Het jongste advies van de Raad voor de Kunst laat eenzelfde geluid horen, maar mist evenals het WRR-rapport voldoende empirische onderbouwing.¹⁸ Het steunt op de persoonlijke indruk van sleutelfiguren. De raad constateert 'dat het prestige en de presentaties van het Nederlandse kunstleven in het buitenland te wensen overlaten'. Men kan wel stellen dat de Nederlandse kunst te weinig in het buitenland bekendgemaakt en afgezet wordt en dat buitenlandse kunst te weinig in

Nederland aanwezig is, maar normen ontbreken ook in dit rapport. Wat betekent hier 'te weinig', wanneer is het voldoende, wat zou ideaal zijn? Wat is het ambitieniveau? En kan de overheid de positie van de Nederlandse kunst in het wereldcultuurstelsel in de gewenste richting sturen?

Het buitenlands cultuurbeleid zal vaag geformuleerd blijven en in de praktijk te veel op ad-hocbeleid terugvallen, als niet duidelijk naar een ankerpunt wordt gezocht. Dat is er en het kan worden gevonden in het nationaal cultuurbeleid zoals dat in de laatste vijftig jaar gestalte heeft gekregen.

Het nationaal cultuurbeleid

Nederland kan terugkijken op ruim een eeuw nationale cultuurpolitiek.¹⁹ De geschiedenis van de cultuurzorg toont het beeld van burgers die zich al in een vrij vroeg stadium tot de overheid hebben gericht met het verzoek om steun voor de door hen bepleite zaken. Door het belang van kunst en cultuur voortdurend als een zaak van algemeen belang onder de aandacht van de overheid te brengen, is men erin geslaagd de overheid de financiële lasten van de eenmaal opgerichte kunstinstituten voor haar rekening te laten nemen. Naarmate de overheid taken op dit gebied van de burgers overnam, ging zij ook steeds meer initiatief tonen en doelstellingen formuleren ter rechtvaardiging van haar inspanningen. Zo ontstond uit het samenspel van overheid en burgers en door toenemende vervalting een uitgebreid en specialistisch cultuurbeleid, waarvan tot op de dag van vandaag de volgende elementen deel uitmaken en waarover in de nationale politieke verhoudingen al jarenlang consensus heerst: de zorg om het behoud, de ontwikkeling en de spreiding van kunst en cultuur.

Deze doelstellingen zijn de vertaling van een cultuurpolitieke overtuiging, die uit een aantal elementen bestaat. Het eerste is dat het culturele erfgoed gemeenschappelijk bezit is van opeenvolgende generaties en daarom collectieve zorg behoeft. Dit heeft geleid tot beleid op het gebied van de musea, monumenten en archieven (dit erfgoed blijft overigens verder buiten beschouwing in deze bijdrage omdat marktinvloeden hier minder sterk spelen en de overheid door middel van haar cultuurbeleid aan deze markt geen tegenwicht hoeft te bieden, anders dan bij media, muziek, film en literatuur). Een tweede

element is dat het culturele klimaat erbij gebaat is dat kunst en cultuur in vrijheid en autonomie tot ontwikkeling kunnen komen en dat de pluriformiteit ervan voldoende blijft gewaarborgd. Dit heeft geresulteerd in beleid gericht op ondersteuning van de sociaal-economische positie van kunstenaars en steun aan kunstinstellingen. Een derde element ten slotte is dat het culturele aanbod uit heden en verleden voor iedereen die daar prijs op stelt ook bereikbaar en toegankelijk is en dat dit mogelijk wordt gemaakt door scholing en vorming en door deelname te bevorderen. Het gevolg was beleid gericht op kunstzinnige vorming en toegankelijkheid van culturele voorzieningen. Deze doelstelling is in de nationale cultuurpolitiek bekend geworden als het ideaal van de sociale cultuurspreiding.²⁰

De overheid laat de uitvoering van het cultuurbeleid zoveel mogelijk over aan de kunstwereld zelf. Ook stelt zij zich uitdrukkelijk op het standpunt dat overheidsbemoedienis alleen dan op haar plaats is, wanneer de marktwerking onvoldoende is of ongewenste effecten heeft. Eigenlijk is de geschiedenis van het cultuurbeleid niets anders dan het reageren—meestal defensief, soms ook offensief en een enkele keer wel eens preventief—op het doen en laten van de handel en de commercie in deze sector. Zo is het mediabeleid (pers, radio, televisie) erop gericht om monopolievorming tegen te gaan en het programma-aanbod niet geheel uit handen te geven en over te laten aan de commercie. Zo worden boekuitgaven gesubsidieerd van literaire werken waar de uitgevers geen brood in zien, wordt de filmproductie ondersteund omdat de kassa-opbrengsten ver achterblijven bij de produktiekosten, is het lenen van boeken voor jongeren gratis om zo het lezen onder de jeugd te bevorderen. Zouden de subsidies aan orkesten en toneelgezelschappen gestaakt worden, dan betekent dat het einde voor de meeste van deze instellingen. Degene die overblijven, zullen gedwongen zijn commercieel te programmeren en de toegangsprijs zodanig te verhogen, dat voor velen de gang naar concertzaal en theater te duur wordt.

De Nederlandse overheid is vanwege haar sterk ontwikkelde kunstbeleid en daarop aansluitende fijnmazige subsidiepolitiek niet meer weg te denken uit de nationale cultuursector. De internationale reputatie van Nederlandse kunstenaars mag dan te wensen overlaten, de infrastructurele voorzieningen die in Nederland op het gebied van kunst en cultuur zijn gerealiseerd, kunnen zich uitstekend meten met

die in het buitenland. In de praktijk leiden deze doelstellingen overigens tot telkens terugkerende discussies over vragen als: welke kunsten en cultuuruitingen dienen bewaard, ontwikkeld en gespreid te worden? Democratiserings- en nivelleringsprocessen, zich manifesterend in emancipatiebewegingen en vorming van subculturen, hebben de stijlverscheidenheid en smaakonzekerheid in het culturele domein en bij het publiek vergroot.²¹ Hierdoor is de legitimering van het cultuurbeleid en de toewijzing van subsidies een zaak van permanente reflectie geworden.

Voorts is de cultuurpolitieke grondslag van de cultuurzorg een permanent discussiepunt. Komen de subsidies uitsluitend of voornamelijk ten goede aan een beperkte kring van hoger opgeleiden en beter gesitueerden? Zo ja, wat wordt er dan gedaan aan de bevordering van de cultuurdeelname door brede lagen van de bevolking? Ook doet in dit verband de vraag voortdurend op, of de overheid op cultureel gebied wel sturend mag optreden. Getuigt het niet van ongewenst paternalisme te veronderstellen dat mensen in hun culturele voorkeuren en gedrag niet vrij zijn te kiezen, omdat ze niet voldoende weten wat er te kiezen valt?

Liberalen vinden deze houding van de overheid paternalistisch. Socialisten daarentegen beschouwen dit aspect van overheidszorg als emancipatiebevorderend en wijzen daarom op de noodzaak van kunst-educatie in het basis- en voortgezet onderwijs. Tot consumptie van vermaak hoeft geen cultuurpolitiek aan te sporen, daar speelt de commercie al ruimschoots op in. Maar toegang krijgen tot het culturele domein vraagt om leren waarden door waarden te leren ontdekken.²²

Samenvattend kunnen we zeggen dat het nationale cultuurbeleid vooral in de naoorlogse periode zo expansief gegroeid is dat de huidige infrastructuur van de kunstwereld in hoge mate van de overheidszorg afhankelijk is geworden. Dit beleid is steeds verdedigd met een beroep op de noodzaak om de praktijk van de markteconomie af te remmen, aan te vullen dan wel te corrigeren teneinde de cultuurpolitieke doelstellingen te verwezenlijken van het behoud, de ontwikkeling en de spreiding van kunst en cultuur.

Wat is tot nu toe het buitenlandse cultuurbeleid van Nederland geweest en hoe verhoudt zich dat tot de nationale cultuurpolitiek?

Het buitenlandse cultuurbeleid dateert van na de Tweede Wereldoorlog, toen Nederland evenals andere landen zich actief ging richten op wetenschappelijke en culturele samenwerking vooral met westerse landen, ten behoeve van de wederopbouw.²⁴ De geschiedenis van het Europese cultuurbeleid staat in het teken van het naoorlogse streven naar verzoening en eenwording. In 1949 werd de Raad van Europa opgericht en een jaar later stelden de betrokken ministers een commissie van culturele deskundigen in, die tot taak kreeg een Europees Cultureel Verdrag op te stellen. Dit verdrag werd in 1954 aangenomen en bood aan de Raad van Europa een wettelijk kader voor activiteiten op het gebied van onderwijs, cultuur, sport en jeugdzaken. Sindsdien beoogt de Raad vooral het culturele erfgoed te beschermen en de belangstelling ervoor te bevorderen alsmede de individuele creativiteit te helpen ontplooien. In 1982 vond de eerste tweejaarlijkse ministerconferentie voor cultuur plaats en op de tweede in 1984 te Berlijn werd een Europese Verklaring voor culturele doelstellingen aangenomen.

Naast de Raad van Europa is vooral ook de Europese Gemeenschap de laatste jaren belangrijk geworden voor het internationale cultuurbeleid. Behelst de EEG bij het Verdrag van Rome in 1957 in de eerste plaats een economisch samenwerkingsverband, waarbij slechts één artikel uit het verdrag op cultuur betrekking heeft, namelijk op de bescherming van het cultuurbezit der lidstaten, vanaf 1982 is de EG meer aandacht gaan besteden aan culturele zaken. Zo publiceerde de Europese Commissie haar visie op de rol van de kunstensector voor andere sectoren als toerisme, handel en industrie en in de Verklaring van Stuttgart van juni 1983 van de Europese Raad, de bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders van de EG, riep deze op 'om culturele samenwerking te ontwikkelen en te stimuleren buiten de reikwijdte van het Verdrag'. Die oproep leverde daarna twee rapporten op, onder andere over de gespannen verhouding tussen culturele doelstellingen enerzijds en de politieke en economische verdragsdoel-einden anderzijds. Het Europees Parlement ondersteunt het streven naar culturele samenwerking in de EG en heeft zich uitgesproken op termijn te willen bereiken dat één procent van de Europese begroting voor cultuur gereserveerd zal worden.

De doelstellingen die Nederland decennia lang heeft nagestreefd en wisselend heeft benadrukt, zijn: bevordering van onderwijs, wetenschap en cultuur door uitwisseling van contacten en internationale samenwerking, behoud van de eigen culturele identiteit en bescherming van de nationale cultuur, bevordering van 'Holland promotie' door Nederlandse cultuur uit te dragen ten gunste van export- en handelsbetrekkingen en bevordering van het toerisme, versterking van het wederzijdse begrip tussen staten en bevordering van goede betrekkingen in het kader van een vredes- en ontspanningspolitiek. Het zal niemand verbazen dat zo veel en zo sterk uiteenlopende doelstellingen in de praktijk van de beleidsuitvoering wel tot tegenstellingen en botsingen moeten leiden.

Minstens twee invalshoeken zijn te onderscheiden. Staat de relatie met het buitenland voorop dan vervult cultuur een dienstbare rol aan het buitenlands beleid. Staat het culturele belang centraal dan is het beleid erop gericht door middel van buitenlandse contacten de eigen cultuur te stimuleren en te verbeteren.

Uit de regeringsnota's betreffende de internationale culturele betrekkingen (1970, 1976, 1988, 1992) valt af te leiden dat een accentverschuiving van *buitenlands* cultuurbeleid naar buitenlands *cultuur*beleid heeft plaatsgevonden. Cultuurpolitieke doeleinden gaan zwaarder wegen, dat wil zeggen, het bevorderen van de kwaliteit van de Nederlandse cultuurbeoefening komt op de eerste plaats. Buitenlands cultuurbeleid is gaandeweg steeds meer een instrument geworden voor nationaal cultuurbeleid. Het eerder genoemde in 1987 uitgebrachte WRR-rapport *Cultuur zonder grenzen* heeft deze koerswijziging ingeluid.

Over deze koers lijken betrokkenen – politici, parlement en kunstwereld – het eens te zullen worden. Het gaat nu om de vraag hoe het buitenlands cultuurbeleid optimaal kan worden uitgevoerd. Het coördinatievraagstuk speelt een grote rol. Daarbij gaat het om de vraag naar de beste organisatievorm om de relaties tussen de Nederlandse en buitenlandse kunstwereld te behartigen en de vraag naar de samenwerking en taakverdeling tussen de meest betrokken ministeries, die van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.²⁵ Als het belangrijkste doel van buitenlands cultureel beleid moet zijn: de versterking van de internationale positie van de cultuurbeoefening in Nederland, als onderdeel van het algemene cultuurbeleid,

dan ligt het voor de hand dat de minister van Cultuur hiervoor de eerstverantwoordelijke zal zijn.

Veel van wat de nationale staten concreet aan cultuurbeleid doen, valt onder de categorie marktaanvullende en marktcorrigerende maatregelen. De Europese eenwording beoogt nu juist veel van dergelijk overheidsingrijpen te beperken ten gunste van het economisch beleid.²⁶ De lidstaten vragen van de Gemeenschap daarentegen niet alleen ruimte om nationaal een eigen cultuurbeleid te kunnen blijven voeren, maar bovendien dat de argumenten daarvoor ook tot uitgangspunt dienen voor een actief Europees cultuurbeleid, bijvoorbeeld door literaire vertalingen te stimuleren, cultuurmonumenten te beschermen, uitwisselingen te bevorderen, de pluriformiteit van de media te bewaken.

Mede op initiatief van Nederland heeft de Gemeenschap in het Verdrag van Maastricht (1992) extra bepalingen inzake cultuur opgenomen die aan de wens van de lidstaten tegemoetkomen. Zo luidt Artikel 128 lid 1: 'De Gemeenschap draagt bij tot de ontplooiing van de culturen van de lidstaten onder eerbiediging van de nationale en regionale verscheidenheid van die culturen, maar tegelijk ook de nadruk leggend op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed.' Hier geldt het subsidiariteitsbeginsel (expliciet genoemd in artikel 3b EG). Dat houdt EG-samenwerking in, waar en wanneer dat nodig is, maar voorop staat dat elke lidstaat zelf verantwoordelijkheid draagt voor het op de eigen cultuur gerichte beleid. Voorts is Artikel 92 van het Verdrag aangepast, waardoor lidstaten ruimte geboden wordt een eigen cultuurbeleid te voeren.²⁷

De culturele identiteit bedreigd?

De route naar Maastricht heeft veel stof doen opwaaien over het vraagstuk van de nationale identiteit van Nederland, over de bedreiging van onze taal en cultuur en over de noodzaak ons internationaler te gedragen door bijvoorbeeld meer onderwijs in het Engels te gaan geven, meer te publiceren in het buitenland en de internationale contacten te versterken. Er is echter weinig dat wijst op de aanwezigheid van een identiteitsprobleem onder de inwoners van de lidstaten. De integratie gaat langzaam en wordt ambtelijk en politiek op rationele wijze voorbereid en uitgevoerd door experts. Lobbyisten en hun ach-

terban houden de besluitvorming nauwlettend in de gaten, op grote afstand gevolgd door het gros van het niet zo meelevende publiek.

De discussie vindt in twee gescheiden circuits plaats. Aan de ene kant worden over de toekomst van Europa ambtelijke en zakelijke debatten gevoerd over technische kwesties, waaraan experts deelnemen uit kringen van de nationale en supranationale technische intelligentsia. Er werken ongeveer 20.000 'Eurocraten' in 600 instituten en zij worden bijgestaan door 7000 tolken en vertalers. In talrijke commissies wordt het werk gedaan dat neerkomt op regelgeving, coördinatie en harmonisatie van afspraken. Hier wordt de integratie op rationele wijze en zonder veel retoriek voorbereid en uitgewerkt. Als deze groep van experts zich over culturele kwesties buigt, gaat het doorgaans over specifieke problemen in de cultuursector van hoofdzakelijk economische, juridische en organisatorische aard die verband houden met de eenwording van de markt: aanpassing van nationaal aan supranationaal beleid of juist afscherming ervan staat hier op de agenda.

Aan de andere kant is er de discussie van voornamelijk de humanistische intelligentsia die in optimistische of pessimistische beschouwingen de voors en tegens van de Europese eenwording in de media tegen elkaar afweegt. In hun debat staat de identiteitsvraag centraal. Deze groep bestaat uit de geschoolden in het kritisch verhoog, de dragers van symbolische kennis zoals sociale wetenschappers, historici, journalisten, publicisten, filosofen en kunstenaars, kortom de reflexieve elite.²⁸ Zij gaan er echter aan voorbij dat individuen in moderne samenlevingen hun identiteit steeds minder danken aan collectief gedeelde ervaringen. Het moderne identiteitsbesef berust meer op wat ons van anderen onderscheidt dan op wat wij met anderen gemeenschappelijk hebben. Omdat we als dragers van een unieke combinatie van elkaar doorkruisende rollen minder op elkaar lijken, verzwakt het wij-gevoel ten gunste van een sterker ik-besef. Was de traditionele identiteit collectief van aard, de moderne identiteit is meer psychologisch van karakter.

Beide groepen discussiëren niet helemaal langs elkaar heen, maar hebben het toch niet over hetzelfde. In het technische debat over de problemen van de cultuursector in verband met de realisering van de interne markt wordt de identiteitsvraag niet gesteld. Het gaat hier primair om de bescherming van de eigen markt, industrie en werkge-

legenheid in de wereld van kunst en cultuur. Voor de meeste van deze cultuurprodukten geldt dat zij niet meer in staat zijn de culturele identiteit van een natie uit te drukken. Voor cultuurpolitieke idealen zijn ze daarom minder bruikbaar geworden. Het eigene in de wereld van muziek, beeldende kunst, dans en film wordt nauwelijks meer bepaald door nationale kenmerken, maar des te meer door de positie die deze produkten innemen in het wereldcultuurstelsel.

Het is daarom ook niet zo verwonderlijk dat de relaties van de Nederlandse kunstwereld met het buitenland vooral kleine gezelschappen en ensembles betreffen en kleinschalige initiatieven in de beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, de theatersector en het netwerk van de avant-gardemuziek. Het zijn dikwijls de niches van de kunstwereld die het beste tot ontwikkeling komen in de semi-periferie. Hetzelfde gaat op voor het tweede en derde circuit in de diverse kunstsectoren. Deze onderhouden veel internationale contacten – op festivals, workshops en concoursen – maar binnen de (semi-)periferie en niet in de wereldcentra van kunst en cultuur. Dat Nederlandse kunstuitingen vooral buiten de culturele centra en buiten de prestigieuze kunstcircuits zichtbaar zijn, blijkt bijvoorbeeld uit de reputatie die Nederlandse documentaire films en animatiefilms genieten, uit het succes van kinder- en jeugdliteratuur en jeugdtheater. Hetzelfde geldt voor de Nederlandse reputatie op het gebied van de avant-gardemuziek.

Zoals in de naoorlogse periode in nationaal verband de idealistische cultuurpolitiek het veld heeft moeten ruimen voor een zakelijk kunstbeleid, zo maakte ook het internationale cultuurbeleid een ontwikkeling door die te karakteriseren is als een tendens tot verzakelijking. Minstens vier samenhangende patronen hebben deze ontwikkeling bevorderd: ten eerste, vorm en inhoud van de cultuur zijn sterk verinternationaliseerd, waardoor nationale cultuurprodukten zich veel minder zijn gaan lenen voor het uitdragen van de eigen culturele identiteit. Ten tweede, het internationale culturele verkeer is meer een zaak geworden van internationaal georganiseerde netwerken behorende tot de kunstwereld, dan een aangelegenheid van interstatelijk verkeer. Het internationale cultuurbeleid heeft zich daarom sterker met de instituties van de kunstwereld verbonden en poogt de internationale belangen van de bedrijfstak kunst en cultuur te beschermen, onder meer door haar markt internationaal te versterken. Ten derde,

door specialisatie en professionalisering ten gevolge van een expansief cultuurbeleid en een groei in de culturele sector zijn de problemen van bestuur en management toegenomen en daarmee de behoefte aan een verzakelijking van het beleid. Ten slotte kan de verzakelijking van het buitenlandse cultuurbeleid worden toegeschreven aan de groeiende erkenning van overheidswege van de cultuur als zelfstandig domein. Erkenning van de autonomie van de wereld van kunst en cultuur laat zich niet gemakkelijk meer verenigen met een politiek die de cultuur voor andere doeleinden wil gebruiken dan voor de bevordering van de cultuur zelf.

Buitenlands cultuurbeleid en de toekomst

In de ontwikkeling van een Europees cultuurbeleid spelen sinds 1988 de meerjarige programma's van prioritaire acties van de Europese Commissie een belangrijke rol. Het wekt geen verbazing dat deze vooral gaan over de geluids- en beeldmedia en over het boek, voor de verspreiding en overdracht van cultuur cruciale middelen. Vanwege de raakpunten van economie en cultuur zijn dit belangrijke agendapunten voor Europees cultuurbeleid. De Europese Commissie kwam in 1992 met het Media '92-programma, een algemeen beleid voor de audiovisuele industrie. Aan de suprematie van de Amerikaanse audiovisuele produkten moest tegenwicht worden geboden. Het actieprogramma omvat projecten voor de distributie van film, een opleiding voor beginnende filmproducenten, steun aan scriptschrijvers, subsidies voor nasynchronisatie en vertaalprogramma's en de ontwikkeling van High Definition Television.

De Europese Commissie heeft voor de boekensector en de audiovisuele sector besluiten in de vorm van richtlijnen, verordeningen of beschikkingen genomen. Daarbij ging het onder meer om resoluties ter stimulering van de belangstelling voor het boek en het lezen en om de in 1991 ingestelde richtlijn 'Televisie zonder grenzen', met onder andere minimumvoorwaarden voor het procentuele aandeel Europese programma's (vijftig procent voor zover mogelijk), Europese producties door onafhankelijke producenten (tien procent) en reclameboodschappen (vijftien procent). In april 1995 zijn de voorstellen van de Commissie aangescherpt. Het 'voor zover mogelijk' is geschrapt. Nederland voldoet overigens ruimschoots aan dit criteri-

um. Deze tijdelijk verplichte quotaregeling beoogt onder andere de Europese filmindustrie te stimuleren. Maar de Europese filmproducenten verklaarden fiscale en financiële maatregelen te verkiezen boven quota of subsidies.²⁹ De Nederlandse, Britse, Zweedse en Deense regeringen hebben zich tegen de voorstellen uitgesproken. Quotering wordt te protectionistisch geacht.³⁰

Quoteringsrichtlijnen zijn reeds door de Europese Gemeenschap uitgevaardigd voor de publieke en commerciële omroepen van de lidstaten. Bepaald is dat vijftig procent van de zendtijd van een omroeporganisatie aan Europese produkties moet worden besteed en dat het aandeel van produkties van onafhankelijke producenten minstens tien procent behoort te zijn.

Veel aandacht zal ook uitgaan naar de concentratietendens in de wereld van de media. Door de aard van informatieprodukten vindt er in de mediawereld gemakkelijk schaalvergroting plaats en concentratie, horizontaal tussen bijvoorbeeld producenten en verticaal tussen toeleveranciers en distributeurs. Om monopolie- en kartelvorming tussen producenten, aanbieders en distributeurs te voorkomen zal in de toekomst gewerkt moeten worden aan een adequate mededingingswetgeving teneinde de pluriformiteit van het aanbod te waarborgen.³¹

Verwacht mag worden dat vooral dit soort kwesties die de culturele industrie betreffen, in het bijzonder de audiovisuele industrie, nog dikwijls tot verschil van inzicht zullen leiden tussen de lidstaten. Economische en culturele belangen staan hierbij op gespannen voet. De culturele paragraaf biedt in veel gevallen geen verlossend antwoord en daarom zal men vaker moeten aankloppen bij het Europees Hof.³²

Het Europese cultuurbeleid is niet voor niets sterk gericht op de media. Het zijn immers niet de kunsten in hun vooruitgeschoven positie die de cultuur van Europa helpen verspreiden. Veel van de hedendaagse kunst leent zich nauwelijks voor het uitdragen van een boodschap aan het grote publiek. Het zijn de media die functioneren als de spreidingsinstrumenten bij uitstek voor cultuur over de grenzen.

Conclusie

Het buitenlands *cultuur*beleid van Nederland zal minder idealistisch en veel meer praktisch van aard zijn, onder meer zichtbaar in maatregelen ter vergemakkelijking van cultureel grensverkeer, regeling van sociaal-economische kwesties als auteursrecht, belastingtarieven voor cultuurgoederen en diensten, erkenning van elkaars opleidingen en diploma's, afspraken en wetten op het gebied van cultuurbehoud en cultuurbezit, en marktverruimende initiatieven voor de afzet van cultuurproducten. Voorop dient niet de nationale culturele identiteit te staan, maar het belang van cultuur zonder meer en, daarvan afgeleid, de inspanning die elk land afzonderlijk levert ter bevordering en bescherming van de nationale bedrijfstak kunst en cultuur.

Wordt voor taalgebonden cultuuruitingen het afzetprobleem bepaald door een teveel aan culturele identiteit waar in het buitenland te weinig vraag naar is, het probleem met de produkten van andere kunstvormen is juist dat ze te weinig identiteit bezitten en daarom moeten concurreren met een aanbod dat internationaal en wereldomvattend is. Export en reputatie van deze cultuurproducten zijn dan niet te danken aan de nationale identiteit, maar aan de internationale kwaliteit.

Duidelijk is dat Nederland meer inspanningen zal moeten verrichten om in het circuit van de wereldcentra van kunst en cultuur door te dringen dan landen die dergelijke centra bezitten.

Inzicht in het internationaal cultureel verkeer, de richting, de centraliteit, de eigen positie en die van andere landen is belangrijk om goede keuzes te maken waar het gaat om presentatie van Nederlandse kunst in het buitenland of om buitenlandse kunst in Nederland. Het kan nuttig zijn en is in ieder geval de moeite van het proberen waard om in acht tot tien steden bij de ambassades in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, in België, Italië, Spanje, Rusland, Japan en Zuid-Amerika culturele attachés te stationeren, zoals de Raad voor de Kunst onlangs heeft voorgesteld. Voor de taalgebonden kunsten ligt het voor de hand het internationale cultuurbeleid in samenwerking met Vlaanderen te versterken.

De produktie, distributie en receptie van cultuur wordt niet aan marktmechanismen overgelaten. Waar nodig wordt de markt door overheidsmaatregelen gestimuleerd dan wel gecorrigeerd. Nationaal

waren we het daar al lang over eens, nu ook in internationaal verband. Een erkenning en consolidering van nationaal gevoerd beleid, zo zou de conclusie kunnen luiden.

Zoals nationaal met kracht van argumenten in het verleden gepleit is voor beschermende maatregelen ten gunste van de cultuursector tegenover de vrije krachten van de markt, zo is ook internationaal met dezelfde argumenten datzelfde beleid verdedigd en bij verdrag erkend. Waarom zouden we anders vijftig jaar lang in eigen land een cultuurbeleid verdedigd hebben?

De pijlers van het nationaal cultuurbeleid zijn nu ook de pijlers geworden van het Europees cultuurbeleid: zorg om behoud van de cultuur, de ontwikkeling van de cultuur en bevordering van de deelname aan cultuur.

De Nederlandse culturele identiteit en de zorg omtrent het behoud daarvan dienen dus geen leidende beginselen te zijn van het Nederlandse buitenlandse cultuurbeleid. Het Nederlandse belang is meer gediend met een beleid samen met andere lidstaten van de Europese Unie gericht op het scheppen van randvoorwaarden om de kwaliteit van de culturele uitingen van deze lidstaten, dus ook van Nederland, te behouden en verder te versterken.

Noten

1. Ulf Hannerz, *Cultural complexity. Studies in the social organization of meaning* (New York 1992), p. 232.
2. Abram de Swaan, *Perron Nederland* (Amsterdam 1991).
3. Voor een uitgebreide discussie over culturele homogenisering versus culturele heterogenisering, zie Ulf Hannerz, *Cultural complexity*, p. 223-239.
4. Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System* (New York 1974). Voor de relatie tussen globalisering/mondialisering en cultuur, zie Mike Featherstone (red.), *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity* (Londen 1990).
5. Ulf Hannerz, *Cultural complexity*, p. 219-221.
6. Johan Heilbron en Nico Wilterdink (red.), *Mondialisering. De wording van de wereldsamenleving*, boekaflevering van het *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 22 (1995) nr. 1, Groningen 1995, p. 169.
7. Zie voor de landenvergelijking van culturele import- en export-

cijfers: *International Flows of Selected Cultural Goods 1970–1987. Statistical reports and studies*. Unesco no. 32 (Parijs 1992).

8. Een goed inzicht in de werking van de contemporaine kunstmarkt en het internationale netwerk van de beeldende kunst biedt de empirische studie van Raymonde Moulin, *L'artiste, l'institution et le marché* (Parijs 1992).

9. Zie Ton Bevers, 'Zien en gezien worden. Nederland in de wereld van de beeldende kunst', in: J. Heilbron, W. de Nooy, W. Tichelaar (red.), *Waarin een klein land... Nederlandse cultuur in internationaal verband* (Amsterdam 1995) (te verschijnen).

10. Zie voor een uitgebreider onderzoeksverslag, Ton Bevers, *ibidem*.

11. De hier vermelde onderzoeksresultaten voor de diverse kunstvormen zijn terug te vinden in J. Heilbron, W. de Nooy, W. Tichelaar (red.), *ibidem*.

12. De Stichting Spuurwerk Boek meldt jaarlijks het marktaandeel van oorspronkelijk Nederlands werk (literaire romans) ten opzichte van vertaalde of in oorspronkelijke taal verkochte boeken.

13. *Sociaal Cultureel Rapport 1990*, Sociaal en Cultureel Planbureau (Rijswijk 1990), p. 254.

14. Zie noot 6.

15. Zie in dit verband ook hoofdstuk 7, 'The Global Ecumene' van Ulf Hannerz, *Cultural complexity*, p. 217–267.

16. Negentig procent van de culturele betrekkingen, zo schat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, valt buiten de overheidsfeer. Zie: *Cultuur zonder grenzen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 31 ('s-Gravenhage 1987).

17. Zie Bram Kempers, 'Hang naar ijdelheid, dwang tot bescheidenheid', in: *De Gids* 148 (1985) nr. 7, p. 527–534.

18. *Internationaal cultuurbeleid*. Advies van de commissie buitenland van de Raad voor de Kunst, maart 1995, nr. 2.

19. Voor de geschiedenis van het cultuurbeleid in Nederland, zie: E. Boekman, *Overheid en kunst in Nederland*, (dissertatie) (Amsterdam 1939); zie voor de recente geschiedenis: *Cultuurbeleid in Nederland. Nationaal rapport. Europees programma voor de evaluatie van nationaal cultuurbeleid*, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (Rijswijk 1993), hoofdstuk 3, 'Schets van de ontwikkeling van de Nederlandse cultuurpolitiek', p. 27–57.

20. Over het ideaal van de sociale cultuurspreiding, zie: Ton Bevers, *Georganiseerde cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld* (Bussum 1993), hoofdstuk 4, 'Cultuurspreiding en publieksbereik. Van volksverheffing tot marktstrategie', p. 110-136.

21. Het begrippenpaar 'stijlverscheidenheid' en 'smaakonzekerheid' is ontleend aan: W. Oosterbaan Martinius, *Schoonheid, Welzijn, Kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945* (Den Haag 1990).

22. Zie voor een recent pleidooi voor socialistische cultuurpolitiek, Hans Blokland, *Wegen naar vrijheid* (Amsterdam 1995).

23. Voor een overzicht van het buitenlands cultuurbeleid van de overheid of van het internationaliseringsbeleid zoals het vanaf 1990 ook wel wordt genoemd, zie: *Cultuur zonder grenzen*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapport nr. 31 ('s-Gravenhage 1987); *Cultuurbeleid in Nederland. Nationaal rapport. Europees programma voor de evaluatie van nationaal cultuurbeleid*, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (Rijswijk 1993); Alma Ploeger en Paul Terwiel (red.) *Verslag en Bevindingen 1989-1991*, hoofdafdeling beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving van het ministerie van wvc (Rijswijk 1993).

24. Minder relevant voor mijn betoog en daarom buiten beschouwing gelaten acht ik de volgende twee onderdelen van het buitenlands cultuurbeleid: 1. de bilaterale betrekkingen zoals deze gestalte krijgen in de culturele akkoorden. Nederland onderhoudt met meer dan dertig landen dergelijke betrekkingen. Dit onderdeel ressorteert onder het ministerie van Buitenlandse Zaken. 2. De Nederlandse rol in het multilaterale verband van de VN-organisatie, *Unesco*.

25. 'Maar liefst negen ministeries nemen via de Coördinatiecommissie Internationale Culturele Betrekkingen (CICB) deel aan de discussie over het internationaal cultuurbeleid', zo meldt de Raad voor de Kunst in haar adviesrapport over buitenlands cultuurbeleid, p. 19 (zie noot 17).

26. In de Nederlandse kunstwereld werd een inventarisatie gemaakt van de mogelijke consequenties van verdergaande Europese integratie voor het nationale cultuurbeleid. Dat was ruim voor de totstandkoming van de cultuurparagraaf in het EG-Verdrag van Maastricht in 1992. Zie: Bart Tromp, *Nederlands cultuurbeleid en de Europese Gemeenschappen* (Zeist 1989).

27. Zie: Hanneke Meijerink, 'De departementale strijd om de cul-

tuurparagraaf in het nieuwe EG-Verdrag', in: *Boekmancahier* 6 (1994), nr. 22, p. 415-428.

28. Mooij 1990.

29. Zie: *de Volkskrant*, 23 maart 1995.

30. Een verdediging van quotaregelingen in de audiovisuele sector is te vinden bij de staatssecretaris van cultuur, A. Nuis, 'Cultuurpolitiek en vrijhandel', in: *Boekmancahier* 6 (1994), nr. 22, p. 410-415.

31. J. van Beukel, 'De ontketende mediasector', in: *Economisch Statistische Berichten* 80 (1995), nr. 4004, 5-4-1995.

32. Yvette Kleekamp, 'De culturele paragraaf in het EG-Verdrag', in: *Boekmancahier* 4 (1992), p.316-330.

Obstinaat of innovatief? De omgang met relatief verval

Het Nederlandse buitenlands beleid, zo klinkt het wel eens geruststellend, richt zich steeds meer op Europa, met of zonder 'herijkingsdebat'. 'Onder Van Mierlo's voorganger Kooijmans (CDA) werd de steven al gewend: van een bescheiden en soms brutale vazal onder de Amerikaanse atoomparaplu werden we, zij het aarzelend, een continentalere, zelfbewuster Europese natie.'¹ Ook heeft Wim Kok als premier al vroeg 'kleine stapjes' gezet die samen zouden neerkomen op een 'feitelijke heroriëntatie' naar België en Vlaanderen, naar Duitsland en Frankrijk.²

Toch is er meer aan de hand dan kan worden opgevangen met kleinschalig pragmatisme: voor Europa moet niets minder dan een nieuwe veiligheidsarchitectuur worden ontworpen. Bovendien draait het huidige debat in Nederland en in Europa niet enkel om internationale orde maar ook om nationale identiteit. 'In feite komt de herijking erop neer dat Nederland – zoals op eerdere momenten in zijn geschiedenis – zichzelf ertoe dwingt de eigen identiteit opnieuw te formuleren.'³ De oorzaken van Nederlands tegenslagen op het internationale toneel⁴ liggen vooral in het Nederlandse zelfbeeld, dat nu eenmaal niet overeenstemt met Nederlands feitelijke positie in het internationale systeem. Nederland, zo luidt mijn argument hier, weet niet goed om te gaan met relatief verval,⁵ met het krimpen van zijn positie in de internationale arena.

Oud-diplomaat Wellenstein heeft het probleem perfect samengevat: 'Wij hebben een sterke eigen karakteristiek [...] We zijn echt een beetje anders dan de Belgen bijvoorbeeld. We vertalen dat meestal in een soort laatdunkend gepraat over alles wat zich om ons heen bevindt. De enigen die daaraan enigszins ontsnappen zijn de Engelsen. Voor de rest hebben we niet vaak een goed woord over. We zijn er ook erg van overtuigd dat we de wijsheid in pacht hebben. [...] Wij hebben die mogendheid van weleer in onze vezels. We doen ook graag alsof we nog een overwegend maritieme natie zijn. In feite

hebben we langzamerhand een soortgelijke status als die van België: een klein land in de noordwesthoek van Europa, waarvan het welzijn totaal afhangt van de stabiliteit van de relaties met zijn omgeving.’

Het probleem beperkt zich volgens Wellenstein niet tot Buitenlandse Zaken, maar betreft ‘de hele Nederlandse natie’ die zich nog niet heeft ingesteld op het feit ‘dat onze burens op het vasteland er het meest toe doen’.⁶

Het Duitse probleem

De grootste buur die er het meest toe doet, is Duitsland, en daar heeft Nederland een probleem. In België worden Duitsers zelden geconfronteerd met oorlogsherinneringen. Toch is België eveneens een klein land, grenst het eveneens aan Duitsland, en is het eveneens bezet geweest.⁷ België werd *tweemaal* onder de voet gelopen; de sporen van die eerste keer, van ’14-’18, zoals die periode in België nog altijd veelbetekenend heet, waren bijzonder diep, en ze zijn geenszins uit de herinnering verdwenen. Precies omdat Nederland onder de voet werd gelopen na een zeer lange periode van vrede en veiligheid, is de schok des te groter geweest, aldus oud-minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans tegenover een Duits publiek.⁸ Waarom de Nederlandse ervaring hier zo verschillend zou zijn van bijvoorbeeld de Noorse is mij niet duidelijk. Duidelijk is wel dat pogingen om de diepte van het Nederlandse ressentiment te verklaren vanuit de ervaring van de Tweede Wereldoorlog onvermijdelijk uitdraaien op hypocrisie. Nederlanders doen vaker alsof ze een monopolie hebben op Tweede Wereldoorlog-traumata. Maar iedereen weet natuurlijk dat Russen (zelfs afgezien van hun eigen Goelag) of Polen onnoemelijk veel meer geleden hebben. En iedereen (met uitzondering van ideaal-typisch wrokkige Nederlanders) kan zien dat, zoals Friso Wielenga benadrukt in zijn *Schaduw van de Duitse Geschiedenis*, ‘geen staat ter wereld’ zich zulke inspanningen heeft getroost om het verleden recht in de ogen te kijken ‘als het westelijk deel van Duitsland in de afgelopen halve eeuw’⁹ – zeker Japan niet, trouwens ook Nederland niet, dat nog steeds geen echt debat durft aan te gaan over zijn eigen oorlogsmisdaden.¹⁰

Ondertussen blijft de Nederlandse traumaneurose ongeluwd doorwerken, soms ten koste van de meest onbelaste Duitsers. Dat is geen

toeval, en de samenhang tussen de bezettingservaring en de koloniale bevrijdingsoorlogen is evenmin alleen maar een kwestie van historische contiguiteit. Door de Indonesische onafhankelijkheid werd Nederland met zijn neus op het continent gedrukt. Daarmee kwam de laatste illusie van maritieme glorie op losse schroeven te staan. Met de rommelige Belgen kon nog gelachen worden, maar met Duitsers, die op zoveel terreinen superieur zijn,¹¹ lukt dat niet. En zo zien we dat Duitsland een probleem werd voor Nederlanders, voor Belgen of Vlamingen daarentegen *überhaupt* niet. Nederlanders hebben zichzelf ingepreerd dat ze een volk zijn van verzetsstrijders en dat ze beschikken over een quasi-monopolie op oorlogstraumata. Vlamingen daarentegen hebben zichzelf ingepreerd dat ze een volk zijn van collaborateurs, een volk dat zo systematisch onderdrukt werd dat de bezetters wel bevrijders leken. Vanuit deze optiek was collaboratie een vertwijfelde maar logische poging om zich eindelijk los te werken vanonder het Belgische juk, een poging die na de oorlog bestraft werd met een on-evenredig harde, bewust anti-Vlaamse ‘repressie’ georkestreerd door ‘de Belgische justitie.

De Nederlandse en Vlaamse martelaarsmythen berusten op een ver-tekening van het verleden.¹² Zowel Nederlanders als Vlamingen zien zichzelf graag in de rol van slachtoffers, de enen van een vreemde mogendheid, Duitsland, de anderen van een quasi-vreemde mogendheid, België. Wel wordt Vlaanderen belaagd door zo vele vijanden – de Belgische elite en haar instellingen, de opdringerige Franstaligen in de Brusselse randgemeenten en in het randgebied Voeren, de spil-zieke Walen, de imperialistische Franse cultuur en het imperialistische Franse kapitaal, *last but not least* de arrogante *Olland*ers – dat er voor Duitsers *sowieso* geen tijd meer is. Bovendien, voor de meest sinistere elementen in Vlaanderen blijven Duitsers ergens nog altijd Germaanse broeders in de strijd tegen het Franse cultuurimperialisme. Nederlanders daarentegen, in hun geografisch uithoekje en met vier eeuwen historische continuïteit, kunnen niet van zoveel afleiding genieten. De buerschap met het grote en dynamische Duitsland vergemakkelijkt dan ook een monomaan ressentiment, waardoor het oorlogsverleden en de vermeende speciale verhouding met de Angelsaksische wereld des te belangrijker worden.

In een bepaald opzicht hebben Nederlanders het moeilijker, ondanks hun rijke geschiedenis – of juist vanwege die geschiedenis. Vla-

mingen zien zichzelf als onderdrukte martelaren die zich uit de bietenvelden en uit de schaduw van de moderne geschiedenis omhoog hebben gewerkt, en die ondanks alle complexen die daarmee gepaard gaan toch tevreden mogen zijn met wat ze in relatief korte tijd hebben bereikt. Nederlanders daarentegen zijn heren die de wereldzeeën hebben verloren, en die tegen hun zin aan wal zijn geraakt. Dat laatste lot delen ze met de Engelse boezemvrienden, een reden te meer om zich met hen verwant te voelen en om samen landmacht Duitsland te vrezen, de machtigste staat tussen Rusland en Amerika.

Het Nederlandse Duitsland-trauma is meer dan alleen een produkt van knagende inferioriteits- en angstgevoelens: het kan eveneens dienst doen als gewiekste koopmanstruc. De Duitse oud-minister van Verkeer Leber noteerde ergens in zijn memoires dat de Nederlanders bij onderhandelingen over wegtransport altijd gunstige voorwaarden wisten te bedingen door te verwijzen naar het bombardement op Rotterdam, totdat deze sociaal-democraat er genoeg van kreeg en een punt zette achter de chantage. Indien men de grote buur en geduchte concurrent ertoe brengt zich in en rond Nederland ootmoedig te gedragen, fluisterend-verontschuldiging en met gebogen hoofd rond te schuifelen, dan versterkt dat uiteraard de Nederlandse positie. Het oorlogsverleden komt hier dermate handig van pas dat het niet snel zal worden begraven. Hoe lang Duitsers nog het geduld zullen opbrengen om dit spelletje mee te spelen, is natuurlijk zeer de vraag. Ook dient te worden gezien in hoeverre het verstandig is de geschiedenis zo erg te vertekenen en daaruit een zo belangrijk deel van zijn identiteit te putten. Hoe formuleerde de koningin het ook weer? Op gebroken pijlers kan men geen bruggen bouwen.

Ik leg hier de nadruk op, omdat we leven in een tijdperk waarin buitenlandse betrekkingen steeds minder een zuivere elite-aangelegenheid zijn. Volksgevoelens spelen hoe langer hoe meer mee; beleidmakers moeten niet alleen rekening houden met die gevoelens, ze moeten ook in de mate van het mogelijke hun verantwoordelijkheden opnemen voor de richting waarin deze gevoelens zich ontwikkelen.

Welk Europa?

Juist daarom klinkt Frits Bolkesteins pleidooi voor een 'cultuuromslag' in het buitenlands beleid, een omslag die ertoe moet leiden dat

‘het nationaal belang de plaats krijgt die het toekomt,’ enigszins sinister. ‘Alleen in schaatshallen en in voetbalstadions mag het Nederlandse volk zijn nationale gevoelens de vrije loop laten,’ klaagt Bolkestein. Nederlands ‘traditionele zendingsdrang’ kreeg ‘vooral na de revolutie van 1968’ steeds meer de overhand. ‘Nederland werd Gidsland: de morele grootmacht van de wereld.’ Vooral op het terrein van het Europese beleid pleit Bolkestein voor ‘een nieuw realisme’.¹³

Bolkestein haakt in op het thema van Duitslands terugkeer naar de nationale ‘normaliteit’: ‘Sinds zijn eenwording is het politieke gewicht en het nationale zelfbewustzijn van Duitsland aanzienlijk toegenomen. Duitsland zal er steeds minder toe neigen zijn nationale belang met een Europees sausje te overgieten.’ Bolkestein pleit dan ook voor een duidelijk *tegenwicht* tegen Duitsland. Het Europese beleid ‘dient mede te worden geïnspireerd door het belang van een machts-evenwicht binnen de Unie’, aldus Bolkestein, daarom is ‘het aanschurken van Nederland bij een Frans-Duitse as niet wenselijk ...’ Belangrijk is volgens hem vooral ‘dat het Verenigd Koninkrijk zo direct mogelijk bij de Europese Unie betrokken blijft’. Nederland dient ‘niet de vorming van kerngroepen te stimuleren die tot gevolg zouden hebben dat het Verenigd Koninkrijk van de Europese Unie geïsoleerd raakt’.¹⁴

Het Verenigd Koninkrijk, echter, isoleert vooral zichzelf; richtinggevende impulsen voor Europa zijn van daaruit niet te verwachten. Met Bolkestein lijken we terug te zijn bij de *balance of power*-politiek van gisteren, vóór het tijdperk van de Europese integratie. Verontrustend aan Bolkesteins perspectief is niet alleen het gebrek aan Europese visie, maar ook het gebrek aan affectie voor het Europese project. Het inkapselen en stabiliseren van Duitsland was juist één van de centrale motieven achter het Europese eenwordingsproces, en dat motief heeft sinds 1990 alleen maar aan kracht en dringendheid gewonnen. Voor zijn Europa-sceptische terugkeer naar gisteren heeft Bolkestein de Verenigde Staten hard nodig, om Rusland in toom te houden en om een terugval in de chaos van het interbellum tegen te gaan: ‘Het is van groot belang dat onze betrekkingen met de Verenigde Staten zo strak als mogelijk blijven.’¹⁵

Maar of de vs te allen tijde bereid blijven om de Europese kastanjes uit het internationale vuur te halen, staat op een ander blad geschreven. ‘Op Amerika bouwen, betekent op onzekerheid bouwen,’ waar-

schuwt Christoph Bertram. De verdere ontwikkeling van de Europese Unie is voor de betrokken landen dan ook 'het eerste nationale gebod'. De Frans-Duitse as dient niet te worden bestreden, benadrukt Bertram, integendeel: 'zonder een rond Frankrijk en Duitsland gevormde voorhoede zal de vergrote, kibbelende, door institutionele inefficiëntie gehinderde en door toenemende openlijke scepsis begeleide Unie spoedig niet meer als stabiliserende structuur voor Europa deugen.'¹⁶

Toch blijft het moeilijk voor Nederland deze continentale uitdaging te aanvaarden en ter harte te nemen. De oostwaartse uitbreiding van de Europese Unie, met haar inherent machts- en positieverlies voor vooral de kleinere landen in de huidige Unie, is een weinig aantrekkelijk vooruitzicht. In het kader van de verdere uitbreiding pleitte D66-politicus Bob van den Bos voor een 'Europa van het flexibele engagement' met een besluitvorming *à la carte* waarin wisselende kopgroepen kwesties aanpakken die voor hen van belang zijn; 'Waarom zou Malta of Slovenië moeten meepraten over problemen in de Baltische staten; waarom zou Letland zich moeten bemoeien met een ruzie tussen Spanje en Canada?'¹⁷

Van den Bos noemt alleen voorbeelden van kleine landen die nog niet tot de EU behoren; die landen wil hij op hun plaats houden. Effectieve Europese actie op het wereldtoneel moet een zaak zijn 'van weinig landen die er toe doen'. De 'harde kern' zou worden gevormd door 'Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk'. Het Verenigd Koninkrijk is hier essentieel: 'het zou een machtspolitieke vergissing zijn de as Bonn-Parijs niet naar Londen door te trekken. Groot-Brittannië [...] is in staat en bereid een relatief grote verantwoordelijkheid op zich te nemen, zoals in de Golfoorlog en ex-Joegoslavië is gebleken. Een Frans-Britse toenadering ligt bovendien in de rede als tegenwicht voor een mogelijke Duitse dominantie.'¹⁸

De invloed van de Benelux-landen 'zou disproportioneel kunnen worden als de hoofdrolspelers onderling verdeeld zijn', hoopt Van den Bos. Speciaal voor Nederland voegt hij eraan toe: 'Met onze Atlantische bindingen en de heroriëntatie op het continent zouden wij een brugfunctie moeten kunnen vervullen tussen Londen en het vasteland.'¹⁹

Van den Bos wil dus een ontsnappingsroute open houden naar zee – een oude reflex in een nieuw Europees kleedje. Nederland als brug

naar Engeland, en Engeland als brug naar Amerika. Maar hoeveel draagkracht heeft die brug nog? De speciale verhouding met de Verenigde Staten is aan slijtage onderhevig, niet alleen omdat er een nieuwe generatie is aangetreden, omdat Reagan en Thatcher van het toneel zijn verdwenen, maar vooral omdat het Verenigd Koninkrijk steeds minder te betekenen heeft en omdat de Verenigde Staten weten dat de koningsbrug naar Europa in Duitsland aankomt. Als brug is het Verenigd Koninkrijk niet alleen verouderd, maar botweg overtoellig geworden.

Het verlangen om met één been los te staan van het continent, of, in het Duitse geval, om met één been los te staan van het Westen, is illusorisch en gevaarlijk. Wanneer Duitsland zichzelf ziet als brug tussen Oost en West worden we terecht nerveus. Maar sinds Adenauer heeft de Duitse buitenlandse politiek er alles voor gedaan om Duitsland zo stevig en zo ondubbelzinnig mogelijk te verankeren in het Westen. Het wordt hoog tijd deze politiek naar waarde te schatten, ze in de mate van het mogelijke te steunen, en de eigen brugconcepten te laten waar ze thuishoren, in de archieven en in de musea.

Van den Bos wil Nederlands positie zo goed mogelijk handhaven. Dat is zijn goed recht, maar hij kijkt daarbij te veel naar het verleden. Bij Bolkestein is dat nog uitdrukkelijker het geval. Bolkestein eist respect voor Nederland als een 'middelgroot land'. Met die 'middelgrootheid' valt het overigens wel mee, want zodra we met Bolkestein in de buurt komen van de door hem vermaledijde Frans-Duitse as, is Nederland plotseling weer een 'kleiner land'.²⁰ Over de Europese Unie maakt Bolkestein zich ondertussen geen zorgen: 'Nederland moet zich er sterk voor maken dat wij een volwaardige Europese Commissaris behouden. Het zou onaanvaardbaar zijn indien wij als middelgroot land en mede-oprichter van de Europese Gemeenschap in een ondergeschoven positie worden gemanoeuvreerd.'²¹ Hoe moet dat straks met Polen en Hongarije, met Tsjechoë en Slovaakije? Het been formeel stijf houden is misschien goede onderhandelingsstactiek, geen stap verder willen denken dan vandaag is slecht politiek leiderschap.

Alles liefst knusjes bij het oude houden, zo luidt het adagium van Bolkestein, ook de goede oude NAVO: 'Wij mogen geen veiligheids-garanties afgeven die wij niet kunnen waarmaken.'²² Nee, maar mogen we Oost-Europa links laten liggen? Bolkestein brengt begrip op

voor de Russische bezwaren: ‘Rusland heeft nu de geringste omvang sinds tsaar Peter de Grote. De gevoelens van frustratie en onzekerheid die daardoor zijn ontstaan, zouden worden versterkt indien de NAVO wordt uitgebreid tot aan de grens van Wit-Rusland en de Oekraïne. Wij moeten het risico onder ogen zien dat uitbreiding van de NAVO een *self-fulfilling prophecy* wordt, in die zin dat wij daarvoor de agressor krijgen die wij juist willen voorkomen.’²³

Er kan inderdaad geargumenteed worden dat Oosteuropese toetredingen tot de NAVO overbodig of zelfs contraproductief zijn, of dat toetreding tot de Europese Unie uiteindelijk veel belangrijker is voor de Visegrad-landen.²⁴ Maar toetreding tot de Unie is een complex en omslachtig proces dat de onzekerheid van die landen niet kan doen luwen, zeker niet op korte termijn. Bovendien kan de Europese Unie op langere termijn binnen haar grenzen geen zones van meer en minder internationale veiligheid tolereren. Een gedifferentieerd Europa is misschien voorstelbaar met betrekking tot structuurfondsen, maar niet met betrekking tot soevereiniteit en veiligheid.

De herziening van de Europese veiligheidsarchitectuur biedt een historische kans: eindelijk kan Europa de eenheid realiseren die haar altijd is ontgaan, ‘zelfs met Amerikaanse betrokkenheid’.²⁵ Ruslands schaduw heeft ons bijna een halve eeuw bedrukt: is het wenselijk deze schaduw – zij het dan ook aanzienlijk verlicht – vast te gieten in Europa’s nieuwe veiligheidsarchitectuur? Rusland is, zoals Bolkestein terecht benadrukt, ‘zowel op conventioneel als nucleair gebied nog steeds de grootste macht op het Europese continent’. Bovendien blijft Rusland, zoals Bolkestein het gevat formuleert, ‘een instabiele, militaire grootmacht met een autocratische en nationalistische traditie, waar het Westen terdege rekening mee dient te houden’.²⁶ Een beter evenwicht in Europa betekent in de eerste plaats meer westelijk *Europees* gewicht. We hebben de Russische dreiging destijds doorstaan als een verzameling Amerikaanse protectoraten. Voor ons was dat alles bij elkaar genomen een gunstige oplossing. Voor Polen of Tsjechen is een protectoraatpatroon beperkt tot West-Europa uiteraard minder inspirerend. Ook zij zijn Europeanen – of beter gezegd: dat worden ze steeds meer. Dat houdt plichten in, maar ook rechten. Vroeg of laat zullen we dus wel iets *moeten* geven en ook iets *moeten* inleveren. Met betrekking tot de Europese commissaris zou het zinvoller zijn alvast in Benelux-termen te denken.²⁷

Bolkesteins gebrek aan belangstelling voor Oost-Europa verbaast niet: voor Lagelanders is Oost-Europa altijd ver weg geweest. Bovendien heeft onze protectoraatsstatus ons lange tijd behoed voor harde realiteiten en grote verantwoordelijkheden. Dat heeft neigingen tot eigengerechtig moralisme en tot bekrompen provincialisme alleen maar in de hand gewerkt. Bolkestein zet zich af tegen dat moralisme – terecht, maar hij weet de valstrik van het provincialisme niet te ontlopen. Het toelaten van Polen tot de NAVO, aldus Bolkestein, betekent dat men bereid moet zijn ‘de Boeg, de grensrivier tussen Polen en Wit-Rusland, te verdedigen’. Het gaat dus ‘ook om een eventuele inzet van mensen met de daaraan verbonden risico’s ver buiten het *eigen* grondgebied’.²⁸ Hier komt Bolkestein gevaarlijk dicht bij de groen-linkse huiverigheid in Duitsland om militaire verantwoordelijkheden op zich te nemen buiten de eigen grenzen.

Bolkesteins Atlantisch conservatisme lijkt naadloos aan te sluiten bij wat Joris Voorhoeve ooit diagnostiseerde als een Nederlandse langetermijntraditie, namelijk de neiging tot anticontinentalisme. Maar het was pas *na* de Gouden Eeuw dat Nederland zich van het continent afkeerde.²⁹ Met andere woorden, dit afkeren was reeds een gevolg van relatief verval. De goede Nederlandse verstandhouding met Engeland diende in de eerste plaats de allesbehalve evidente handhaving van een enorm koloniaal rijk. Anticontinentalisme zit dus niet in de Nederlandse genen gebakken, noch ligt het ten eeuwigden dage in het Nederlands belang.

Onze schaalverkleining in een zich uitbreidend Europa is een vorm van relatief machtsverval. Alles bij het oude proberen te houden is nu juist niet de manier om met dit verval om te gaan. Daar ligt de kern van het Nederlandse probleem. Onder het mom van nuchtere zakelijkheid colporteert Bolkestein illusies. Na 1989 kan alles net zo min bij het oude blijven als na 1945.

Vermoedelijk had Ernst Kossmann gelijk toen hij stelde ‘dat in elk geval in Nederland de nationale fase van zijn zelfbeschouwing op haar einde loopt omdat bespiegelingen over zijn eigenheid geen nationale zendingsdrang meer manifesteren’. Kossmann voegde daaraan toe: ‘dan worden de barrières die Vlaanderen en Nederland scheiden aanmerkelijk lager’.³⁰ Toch leven die barrières nog, net zoals de anti-Duitse en de ‘middelgrote’ reflexen. Echter, de mufte luchtjes en de vermolmde krukken opgediept uit de kelders van het verleden – mari-

tieme geest, Angelsaksische banden, martelaarschap, middelgrootheid – zullen hoe langer hoe minder baten. Barrières worden steeds hinderlijker, gebroken pijlers worden ronduit gevaarlijk.

Noten

1. Willem Wansink [politiek redacteur bij *Elsevier*] in: *Atlantisch Perspectief* 19 (1995) nr. 2, p. 5.

2. Ben Knapen, 'De grote winst van Koks kleine stappen in Europa', in: *NRC Handelsblad*, 1 april 1995, p. 8.

3. Paul Brill en André Roelofs, 'Nederland op zoek naar zijn plaats in Europa', in: *de Volkskrant*, 25 maart 1995.

4. Zoals J. J. A. M. van Gennip het samenvatte: 'We waren zo trouw en zo braaf, en toch: geen Bank, geen Voorzitter, geen steun bij internationale kandidaturen, et cetera, et cetera.' In: *NRC Handelsblad*, 19 oktober 1994.

5. Ik gebruik het begrip 'relatief verval' zoals het gebezigd wordt door historicus Paul Kennedy in zijn *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict From 1500 to 2000* (Londen 1988), o.a. op p. xv.

6. Interview in *de Volkskrant*, 2 juli 1994.

7. Weliswaar 'genoot' België tot juli 1944 een *Militärverwaltung*, maar dat kan de hardnekkigheid van de Nederlandse wrok niet verklaren.

8. Interview met *Der Spiegel*, 11 juli 1994.

9. Friso Wielenga, *Schaduwen van de Duitse Geschiedenis: De omgang met het nazi- en DDR-verleden in de Bondsrepubliek Duitsland* (Amsterdam 1993), p. 106-107.

10. Zo zien we dat verzetsheld en mensenrechtenactivist Poncke Princen, een van de weinige Nederlanders die tijdens de koloniale bevrijdingsoorlogen niet 'fout' waren, met haat of met ontstellende hypocrisie werd bejegend. 'Ons herdenken is getekend door onwaarachtigheid, zolang gezwegen wordt over de inschikkelijkheid jegens Hitler-Duitsland voor de oorlog, de halfslachtigheden tijdens de oorlog en de misdaden kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog in Indië,' schreef columnist Paul Scheffer. In: *NRC Handelsblad*, 17 oktober 1994.

11. 'In Duitsland is alles beter', luidde niet zo lang geleden de titel

van een vergelijkende analyse tussen Nederland en Duitsland in het weekblad *Elsevier*. *Elsevier*, 1 oktober 1994.

12. De Nederlandse ambtenarij en politie bleven vaak vlijtig door- en vooral *meewerken*; Duitse eisen werden door Den Haag 'niet alleen welwillend, maar met een gezien de omstandigheden moeilijk voorstelbare graad van *perfectionisme* uitgevoerd'. Coen Hilbrink, '*In het belang van het Nederlandse volk...*': *Over de medewerking van de ambtelijke wereld aan de Duitse bezettingspolitiek, 1940-1945* (Den Haag 1995), p. 77. In België werd het collaborerende *Vlaams Nationaal Verbond* niet zozeer gestuwd door goedbedoeld nationalisme maar vooral door zijn eigen fascistische grondslagen. Zie Bruno de Wever, *Greep naar de Macht: Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1945* (Tielt 1994). Een grondige studie van de naoorlogse zuivering in België ontkent dat die een overwegend 'politiek' of anti-Vlaams karakter had. Vgl. Luc Huyse en Steven Dhondt, *Onverwerkt Verleden: Collaboratie en Repressie in België, 1942-1952* (Leuven 1991), vooral p. 189-192.

13. 'Buitenlandse politiek is geen zaak van een goed glas wijn bij de haard maar van hard knokken voor het nationale belang.' Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde Herijking Buitenlands Beleid', Noordwijk, 25 februari 1995, ms., passim. Het is opvallend hoezeer Bolkesteins kritiek overeenstemt met die welke op het *Duitse* buitenlands beleid wordt geleverd door de conservatieve christendemocraat Hans-Peter Schwarz: Schwarz wil dat Duitsland 'psychologisch weer normaal' wordt en hard voor zijn belangen durft op te komen. Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas: Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne* (Berlijn 1994).

14. Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde', p. 6-7. Bolkestein verzet zich dus uitdrukkelijk tegen het zogenoemde Schäuble-Lamers-memorandum; vgl. christen-democratische Bondsdagfractie, 'Überlegungen zur europäischen Politik', 1 September 1994, vooral hfdst. 3-4.

15. Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde', p. 7-8. Zie opnieuw de opvallende gelijkenis hier met Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas*, p. 90 en 116.

16. Christoph Bertram, 'Zonder Nederland komt er geen kern-Europa', in: *de Volkskrant*, 19 april 1995.

17. Bob van den Bos, 'Van Mierlo mist kern Euromalaise', in: *de Volkskrant*, 31 maart 1995.

18. Van den Bos, 'Van Mierlo mist kern Euromalaise'.
19. Van den Bos, 'Van Mierlo mist kern Euromalaise'.
20. Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde', p. 7; 'middelgroot': p. 6. Hans-Peter Schwarz, van zijn kant, eist respect voor Duitsland als een 'zeer groot land'.
21. Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde', p. 6.
22. Frits Bolkestein, 'Inleiding vvd-Discussieronde', p. 8.
23. Frits Bolkestein, 'Uitbreiding kan NAVO juist verzwakken', in: *de Volkskrant*, 22 april 1995.
24. Zie bijvoorbeeld Michael Mandelbaum, 'Preserving the new peace: the case against NATO-expansion', in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) nr. 3, p. 9-13.
25. Richard Holbrooke, 'America, a European power', in: *Foreign Affairs*, 74 (1995) nr. 2, p. 51.
26. Frits Bolkestein, 'Uitbreiding kan NAVO juist verzwakken', in: *de Volkskrant*, 22 april 1995.
27. Het zou alleszins verstandiger zijn zich op de Intergouvernementele Conferentie van 1996 voor te bereiden in Benelux-verband, zoals Mark Eyskens suggereert. Jhr. prof. dr. M. Eyskens, 'Crisis van de Overgang, Overgang van de Crisis', vijfde Bernard Mandeville-lezing, Erasmus Universiteit Rotterdam, 25 januari 1995, p. 15.
28. Frits Bolkestein, 'Uitbreiding kan NAVO juist verzwakken', in: *de Volkskrant*, 22 april 1995. Cursief in oorspronkelijke tekst.
29. Vgl. Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Utrecht 1995), p. 26-29 en 41; Joris Voorhoeve, *Peace, profits and principles: a study of Dutch foreign policy* (Den Haag 1979), p. 42-54.
30. Ernst H. Kossmann, *Een tuchteloos probleem: De natie in de Nederlanden* (Leuven 1994), p. 85.

Dubieuze constanten in de buitenlandse politiek van Nederland

Twee jaar vóór de val van de Muur bracht de Wiardi Beckman Stichting een boekje uit van Marnix Krop met diens verslag van een speurtocht naar de contouren van socialistische buitenlandse politiek.¹ De auteur sloot onder meer aan bij een studie die, afgaande op het voorbeeld van de Britse Labour Party, in dit opzicht een aantal 'natuurlijke neigingen' bij socialistische partijen had onderscheiden. Deze werden door Krop, met de blik ook meer zuidwaarts gericht, iets voorzichtiger aangeduid als een gemeenschappelijke 'taal' van sociaal-democraten in de buitenlandse politiek. Tot de elementen die hij noemt behoren: geloof in de heilzame werking van het volkenrecht, het benadrukken van morele aspecten, antipathie tegen machtspolitiek, opwellingen van voluntarisme en, vooral sinds de Tweede Wereldoorlog, democratische beleidsvorming. Wat opvalt is dat dezelfde tendenties in het verleden vaak zijn toegeschreven aan het optreden van de Nederlandse staat in internationaal verband. Deze geniet een oude reputatie van legalisme, moralisme, afzijdigheid van machtsconflicten, naast anticontinentalisme en een hang naar evenwichten. In de mate waarin Nederlandse en sociaal-democratische neigingen samenvallen, moet een herijking van de buitenlandse politiek, wil zij een afscheid betekenen van oude vaderlandse impulsen, juist voor sociaal-democraten van de oude stempel extra pijnlijk uitvallen.

Wanneer op het gebied van de buitenlandse politiek zowel de traditie van Nederland als die van de sociaal-democratie wordt geplaatst in het teken van het idealisme, moeten we wel een duidelijk verschil aanbrengen tussen

- * onvrede over het bestaande;
- * geloof in de maakbaarheid van de internationale samenleving of althans verlegging van de bewijslast naar degene die deze maakbaarheid ontkent;
- * kieskeurigheid bij de selectie van doelen in termen van menswaardigheid;

★ kieskeurigheid bij de selectie van middelen, zodat de eis van menswaardigheid niet geheel wordt verschoven naar de beoogde toekomst van het ideaal;

★ kieskeurigheid ten aanzien van de methoden van besluitvorming, dat wil zeggen na rationele afweging, via publieke overreding en met brede participatie.

Wie de rol van Nederland in de internationale politiek wil herwaarderen, moet overigens eerst een antwoord zoeken op drie vragen: Wat voor karakter droeg dan het buitenlands beleid tot dusver in werkelijkheid, vergeleken bij de genoemde reputatie? Heeft Nederland eigenlijk nog de mogelijkheid om een specifieke koers uit te zetten? En bestaat wel de ambitie om ruimte voor een eigen buitenlandse politiek te benutten?

De vraag naar het karakter van het beleid tot dusver helpt weerstand te bieden aan de verleiding een karikatuur te tekenen van eerdere houdingen om daarbij nieuwe voornemens des te gunstiger te laten afsteken. Zo hoort men vaak beweren dat de Nederlandse voorstellen voor het Verdrag van Maastricht uitzonderlijk supranationaal of federaal waren aangezet en dat het nu tijd is voor een meer realistische opstelling. Wie nauwkeuriger kijkt, zal zien dat de blauwdruk van september 1991 noch federaler noch supranationaler was dan het Luxemburgse voorontwerp of het eindresultaat.

Weer een andere opvatting wil dat Nederland tot voor kort altijd zijn huik liet hangen naar de westenwind en alles wat daarmee van overzee kwam aanwaaien. Wel het minste dat hierover valt te zeggen is dat deze veronderstelling strijdig is met de vorige, omdat Groot-Brittannië geenszins supranationaal en federaal dacht of denkt. Dertig jaar eerder, ten tijde van Luns, hadden de Fransen Nederland theatraal voor de voeten geworpen dat het met zichzelf in tegenspraak kwam door zowel te pleiten voor Britse aansluiting bij de Europese Gemeenschappen als voor een bovenstatelijke opzet. Toen echter konden die benaderingen nog gelden als twee alternatieven om te voorkomen dat Den Haag in de verdrukking zou raken door intergouvernementeel samenspel tussen Parijs en Bonn: als zich twee onderling onvereenigbare manieren aandienen ter behartiging van het landsbelang, dan is dit nog geen reden om, zoals de Gaullisten toen van ons verlangden, dan maar van beide af te zien.

Begin jaren negentig lag de zaak evenwel heel anders: het Verenigd Koninkrijk was allang toegetreten en Nederland probeerde nu de lippendienst van de Duitsers aan verdieping van de integratie uit te spelen tegen een Britse campagne om de Gemeenschap zoveel mogelijk te verwateren. Mede doordat minister-president Lubbers te laat begon met zijn bemoeiingen om binnenslands de departementen en vervolgens buitenslands de regeringsleiders op één lijn te brengen, moest Nederland tot zijn schrik ontdekken dat men in Duitsland, op het hoogste niveau en op het laatste moment, de Franse stem zwaarder liet wegen dan de eigen voorkeuren. Stellig een diplomatieke misrekening van de eerste orde, maar naar politieke inhoud niet iets om zich voor te schamen. Het waren in feite, zoals straks nog ter sprake komt, juist de critici van de gekozen aanpak die graag hun inspiratie bij de Engelsen opdeden.

Over wat langere tijd genomen kunnen we hier dus het beeld van de Nederlandse buitenlandse politiek ophangen aan reputaties die zij tot in de jaren tachtig genoot. Deze bijdrage is niet de plaats om het debat over zogeheten constanten in de opstelling van Nederland op het internationale toneel nog eens over te doen, maar wel om een kleine lijst met aan Nederland toegeschreven neigingen (deels onderling tegenstrijdig, deels elkaar versterkend) te gebruiken als vergelijkingsbasis voor heden en toekomst. Die vaak aangehaalde neigingen zijn, zoals reeds aangegeven, samen te vatten in de trefwoorden legalisme, moralisme, afzijdigheid, evenwichtsstreven en anticontinentalisme.

Legalisme en moralisme worden nogal eens door elkaar gehaald. Ten onrechte, want het eerste begrip houdt in dat men strak aan regels vasthoudt, doch het tweede dat men juist probeert onder een vaste regel uit te kruipen, dat men zich van geval tot geval laat leiden door wat het gemoed ingeeft. Ook Van Mierlo ontbreekt het op dit punt aan onderscheidingsvermogen: meermalen betichtte hij hen die zoveel mogelijk de hand wilden houden aan formeel aangegane verbintenissen jegens Bosnië (de territoriale integriteit en het recht op zelfverdediging van die staat) van moralisme, terwijl bij zulke verwijzingen naar wat het volkenrecht meebrengt hooguit van legalisme sprake had kunnen zijn.² Moralisme is meestal een vorm van opportunisme, een verbale of symbolische plichtpleging jegens de achterban, zonder hoge offers en zonder plichten op grond van regels of van precedentwerking.

Inderdaad lijkt onder het paarse kabinet het legalisme, dat wil zeggen het strakke geloof in een internationale rechtsorde die deze naam verdient, meer nog dan voorheen, geslonken tot zodanige proporties dat men die, in vergelijking met andere Westeuropese staten, intussen normaal zou mogen noemen. Dit geldt in de eerste plaats voor instrumenten ter behartiging van vrede en veiligheid op wereldschaal of in Paneuropees verband. Zo behoudt deze regering zich uitdrukkelijk de bevoegdheid voor, in het licht van nationale belangen en omstandigheden, per geval te beslissen of zij gehoor zal geven aan een oproep van de Veiligheidsraad om de integriteit van een VN-lidstaat of de vrede te helpen herstellen. Vaste criteria worden daarbij afgewezen. Dat is uiteraard verdedigbaar, maar niet te rijmen met een beroep op een internationale rechtsorde, die nu eenmaal naar haar aard een zoveel mogelijk gelijke behandeling van gelijke gevallen zou vergen. In voordrachten voor de Atlantic Treaty Association te Den Haag eind oktober 1994 lieten de ministers Voorhoeve en Van Mierlo dan ook elke verwijzing naar internationale rechtsverplichtingen op dit stuk zorgvuldig achterwege.

Tweede voorbeeld: in het debat over al dan niet uitbreiden van WEU en NAVO in oostelijke richting dreigt veelal de klemtoon op het dwingende karakter van de bijstandsclausules in het verdrag van Brussel (WEU) en – zij het in iets minder stringente vorm – dat van Washington (NAVO) te verdwijnen en plaats te maken voor het argument van een meer psychologische geborgenheid, zoals onder andere ook de Raad van Europa, het stabiliteitspact van Parijs en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa die al geacht worden te verstrekken. De zeldzaamheid van echte multilaterale veiligheidsbeloften wordt zodoende licht uit het oog verloren. Derde voorbeeld: ook in de gedachtenvorming over herziening van het Verdrag van Maastricht is een institutionele terugtred waarneembaar, nu de animo om de Europese Unie op nieuwere terreinen te voorzien van de attributen van een echte rechtsorde tanende is.

Men kan zich afvragen wat de uitzonderlijke bepaling in de Nederlandse grondwet, namelijk dat de regering moet werken aan de ontwikkeling van een internationale rechtsorde, vandaag nog te betekenen heeft. Eigenbelang en moralisme, de twee varianten van het op-

portunisme, voeren de boventoon en welhaast niemand toont zich nog bereid daadwerkelijk consequenties te verbinden aan deze constitutionele verbintenis. Naarmate het nationale beleid verder Europees ingekaderd wordt, heeft zo'n eigenzinnige invalshoek trouwens hoe dan ook minder te beduiden. En indien waar is, wat velen zeggen, dat telkens wanneer wij optreden met humanitaire bedoelingen we tegelijk het Nederlandse belang op langer zicht dienen, dan is zo'n specificering in termen van recht bovendien overbodig. We doen gewoon wat het belang of de emotie dicteert, zonder onszelf voor de voeten te lopen met vaste criteria.

Zelfs het objectiverende karakter van de binnenlandse rechtsorde lijkt in incidentele gevallen niet helemaal veilig meer voor het hedendaags opportunisme. Toen de kamerkandidaat van GroenLinks Mohammed Rabbae te kennen gaf zich principieel goed te kunnen indenken dat Rushdies boek *De Duivelsverzen* gerechtelijk zou worden getoetst aan de Nederlandse wet, werd hem van veel kanten tegengeworpen dat godslastering weliswaar strafbaar is gesteld, maar dat dit verbod valt buiten de ongeschreven normen van de nieuwe vaderlandse cultuur.

Opvallender nog was dat het paarse kabinet in april 1995 beweerde constitutioneel niets te kunnen ondernemen tegen oprichting te 's-Gravenhage van een Koerdisch parlement in ballingschap. Toch voelde iedereen wel aan dat de Zuidafrikaan Treurnicht of de Surinamer Bouterse nooit zo'n kans hadden gekregen, op Nederlandse bodem in het openbaar een tegenparlement uit te roepen. Door zich valselijk te verschuilen achter constitutionele onmacht werd zelfs de mogelijkheid om het besluit te presenteren als kritiek op de ondemocratische monocultuur in Turkije gemist. En daarbij maakten slechts weinigen onderscheid tussen een parlamentszitting enerzijds en een willekeurige particuliere vergadering of desnoods een politiek platform anderzijds, wat getuigde van een gebrek aan respect voor staatsrechtelijke organen in het algemeen. De opvatting dat regels er zijn om naar bevind al dan niet te worden ingeroepen, is uit de aard der zaak tegengesteld aan een neiging tot legalisme.

Moralisme

Wanneer objectivering van gevallen en voorkeuren nu eens moet wijken voor het primaat van het nationale eigenbelang, en dan weer voor een selectief moralisme, dreigt dit tweede zich te beperken tot de franje van de symboliek en van het 'stukje' solidariteit. Zo is het morele zelfrespect in kwesties van vrede, veiligheid en mensenrechten buiten West-Europa al gauw bevredigd met daden die overwegend behoren tot de symptoombestrijding op microschaal. Zelfs het overbrengen van één terminaal oorlogsslachtoffer naar een Londens ziekenhuis of het kortstondig beschadigen van één Servische startbaan stellen de media al in staat het publiek een gevoel te schenken dat de internationale gemeenschap haar morele opdracht verstaat. De wijd verbreide opvatting dat krachtdadig optreden tegen de grofste vormen van machtsmisbruik nauwelijks offers aan Nederlandse soldatenlevens mag vergen, ligt trouwens in het verlengde van de notie dat een uitgesproken handelsnatie nooit economisch in eigen vlees zal snijden met vrijwillige sancties terzake van schendingen van mensenrechten. Het moralisme als aan Nederland toegeschreven neiging is wellicht ook in het verdere verleden nooit het verbale of symbolische niveau te boven gegaan, of het moest zijn als uitvlucht om het rauwere werk aan andere staten over te laten.

Selectieve verontwaardiging of selectief gevolg geven aan verontwaardiging is in de politiek onvermijdelijk, maar daarom niet minder een vorm van normbederf. De zeggingskracht van het ijveren voor fundamentele mensenrechten lijdt uiteraard onder goede betrekkingen met Saoedi-Arabië of Indonesië. Maar niemand overweegt spontaan effectieve strafmaatregelen te treffen tegen mogendheden waarop we in ander verband aangewezen zijn. Economische motieven geven andersom wel soms de doorslag bij onze inzet voor sociale mensenrechten: zo treedt de vakbeweging graag in het krijt voor internationale normen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in ILO of EU, omdat men zo ondergraving van de eigen concurrentiepositie helpt voorkomen.

Het is trouwens nog maar de vraag of nationale belangenbehartiging en idealisme elkaar uitsluiten. Veiligheid en welvaart moeten immers ook op langere termijn worden bekeken; een idealist zal een zogenaamde realist niet gauw beschuldigen van overdreven werke-

lijkheidszin, maar wel van kortzichtigheid. Regelrechte pleidooien voor een buitenlandse politiek berustend op altruïsme zijn ook in linkse kring uitermate schaars. En zo wordt het nationale belang, ook al blijft het zowel feitelijk als normatief weinig tastbaar en richtinggevend, het enig bruikbare kader voor debat.

Aan de ontwikkelingshulp worden grenzen gesteld omdat de wereld er niet beter op wordt wanneer de westerse kip met de gouden eieren wordt geslacht. En ook op het gebied van vrede en veiligheid hult de selectieve filantropie zich in het vaak misbruikte rechtsbeginsel dat tot het onmogelijke niemand is gehouden. Vroeger luidde het argument dat niet gewapend kon worden opgetreden vanwege de Koude Oorlog met zijn nucleaire dreiging. Nu zijn hier drie verontschuldigungen voor in de plaats gekomen: militair kan alleen worden geopereerd in een kale zandvlakte zoals Koeweit en niet in bergachtig terrein; anders dan het vooroorlogse Duitsland is een boosdoener als Servië niet groot genoeg om de internationale stabiliteit te bedreigen; en aan etnische tegenstellingen is nu eenmaal niets te doen (waarbij het antropologisch onbruikbare woord 'etnisch' al naargelang van de politieke opportuniteit van het moment wordt ingevuld).

Afzijdigheid

Een volgende karaktertrek van de buitenlandse politiek van Nederland stond als afzijdigheid bekend. Het gaat dan inderdaad om een pogen zich aan de hardere internationale machtspolitiek en aan netelige keuzen te onttrekken. Te wijzen valt natuurlijk op lange perioden van neutralisme in de vaderlandse geschiedenis, waarbij allengs van de nood der zwakte een deugd der onthouding werd gemaakt. Tot aan de Tweede Wereldoorlog bleef Nederland angstvallig buiten allianties, maar toen het zich eenmaal had aangesloten bij twee westelijke pacten kreeg het de neiging zich te gedragen als een voorbeeldige bondgenoot. Ook dat is te zien als een methode om zich niet met een eigen benadering te hoeven exponeren. Pas in de late jaren zeventig kwam hiervoor in de plaats een streven meer te profiteren van de beschermde ligging en van het Amerikaanse belang West-Europa hoe dan ook buiten de Russische invloedssfeer te houden.

Al die opeenvolgende episoden worden, als gezegd, veelal herleid tot een Nederlandse behoefte aan afzijdigheid. Trouw jegens de sterk-

ste bondgenoot zou daarvan evenzeer een gedaante zijn als een voorkeur zich te specialiseren in het minder riskante handwerk. Nederland richtte zich lange tijd in veiligheidszaken sterk op Washington en derhalve ook op Londen als verbindingsschakel in de transatlantische band. Wanneer we even voorbijgaan aan een episode waarin menig- een in het progressieve kamp zich wilde oriënteren op een as Zweden-Tanzania, zou men de nieuwere oproep om de blik meer landinwaarts te richten en zich sterker te voegen naar het duo Bonn-Parijs evenzeer kunnen uitleggen als een voortzetting van neutralisme in de zin van een zich onttrekken aan het maken van keuzen. Hetzelfde is van toepassing op nieuwe geluiden om de grote lidstaten in de Europese Unie een zwaardere zeggenschap te gunnen in de vorm van zowel een zogeheten directorium binnen de Europese Raad als ook het alleenrecht op permanente zetels in de Europese Commissie.

Indien een Nederlandse oriëntatie op de as Bonn-Parijs inderdaad zou moeten dienen om zich te onttrekken aan netelige keuzen, dan moet deze hoop in rook vervliegen wanneer ooit zou blijken dat Bonn en Parijs elkaar niet langer vlot in compromissen weten te vinden. Vooral indien de Benelux samen met Duitsland en Frankrijk terecht zou komen in een zogeheten kopgroep binnen de Europese Unie, kan het gevolg wel eens worden dat Den Haag, bij meningsverschillen tussen die grote twee, zijn richtpunt verliest. Sommigen in de paarse coalitie vleien zich al met het prestige dat Nederland zou ontlenen aan de rol van door elk der groten begeerde medestander in zo'n kopgroep, dus aan een positie midden op de wip. Maar of die optimisten daarbij voldoende voor ogen houden dat dit juist een grote bereidheid vereist om zich in het diplomatieke machtsspel te exponeren, is zeer de vraag.

Streven naar evenwicht

Een vierde aan Nederland toegeschreven neiging is een streven naar evenwicht, een denken in termen van wat al ten tijde van stadhouder Maurits werd aangeduid als een internationale 'balans van macht'. Zo kunnen we bij evenwicht denken aan eigen deelneming in allianties, al weldra in de nationale geschiedenis tegenover Frankrijk en laatste- lijk tegenover de Sovjet-Unie, maar ook aan een geloof dat Europa of de wereld toevallig net in balans zal blijven wanneer Nederland

zich maar afzijdig houdt, vooral indien andere landen daarbij fungeren als buffer of bolwerk. De trouw aan de NAVO is hiermee te verklaren, maar ook de voorafgaande eeuw van neutralisme en zelfs het atoompacifisme dat tweemaal opkwam toen Nederland van beschermeling tot nucleair lanceerplatform dreigde te worden. We kunnen daarnaast wijzen op het vertrouwen dat binnen West-Europa, na Britse toetreding tot de Europese Gemeenschappen, de drie centra Parijs, Bonn en Londen elkaar wel in bedwang zouden houden. En verder nog op de waakzaamheid tegen overwicht van een enkel verdragsorgaan in de Gemeenschappen: aanvankelijk leidde dit tot nadruk op een sterke Raad, vervolgens op een krachtiger positie voor de Commissie en tussendoor ook op meer bevoegdheden voor Hof en Parlement.

In dit verband nog een enkel woord over de oude gehechtheid aan machtsspreiding in de zin van *checks and balances*, wellicht overgehouden aan de werkwijze van de Republiek der Verenigde Nederlanden, waar zelfs binnen elke provincie en stad een veelheid aan actoren bij de beleidsvorming, ook over buitenlandse zaken, was betrokken. De constitutioneel beperkte zeggenschap van de minister-president als gelijke onder de kabinetsleden is daarvan een residu, evenals een kiesstelsel met lage drempel dat vraagt om vaak breed samengestelde coalities van partijen en partijvleugels. Wel moest Nederland intussen ervaren dat de verregaande machtsspreiding in de binnenlandse besluitvorming over extern beleid ten koste ging van de nationale invloed, niet alleen omdat, zonder sterke regeringsleider, departementen tegen elkaar in werken, maar ook omdat, wanneer wél interdepartementale afstemming in de externe politiek plaatsheeft, resultaten te laat komen om hun volle gewicht te doen voelen in het internationale vooroverleg. De gang naar Maastricht is hiervan een treffend voorbeeld dat nog vers in het geheugen ligt.

Machtsspreiding is overigens voor idealisten een hachelijk kompas in de internationale verhoudingen. Immers, vaak is onduidelijk wie als *underdog* moet gelden en wie als *pitbull*. Men denke aan Israël versus de Palestijnen, Moskou met zijn ss-20 versus Washington met zijn Poseidons, Pershings en Tomahawks, Saddam Hoessein versus de oliesjeiks. De wereld gaat nu eenmaal overal mank aan een gebrek aan duidelijke symmetrie. Voorts staan machtsspreiding en zorg voor evenwicht dikwijls op gespannen voet met elkaar, in die zin dat de eerste vraagt om een diffuse verdeling, maar de tweede soms om

machtsconcentratie bij wijze van tegenwicht. Onder internationale machtsspreiding kan bovendien een veelheid aan instrumenten worden gerangschikt, zoals daar zijn: vrijhandel, wapenbeheersing, mensenrechten, democratie, en een dosering van supranationale instituties en intergouvernementele coalities.

Anticontinentalisme

Een vijfde veronderstelde constante in het buitenlands beleid van Nederland was het anticontinentalisme, vroeger vooral tot uiting komend in op zeevaart gerichte activiteiten, maar ook nadien nog in de vrees te worden opgesloten in de machtsverhoudingen tussen de mogendheden op het Europese vasteland.

Er was ook een nauwe samenhang met het streven een tegenwicht te vormen tegen de sterkste continentale macht met behulp van medestanders van overzee, eerst Engeland en meer recent de Verenigde Staten. Na de val van de Muur, en zeker toen eenmaal met behulp van Groot-Brittannië in de Europese Gemeenschap het programma van handelsliberalisatie ('Europa 1992') goeddeels was veiliggesteld, groeide de aanhang voor de gedachte – tot op dat moment sterk in de minderheid, hoewel bij Van Mierlo altijd al aanwezig – zich meer te richten op het continentale krachtenveld rond de as Bonn-Parijs.

Niettemin is dit gemakkelijker gezegd dan gedaan. Al meteen is er de kwestie van de talenkennis: de meeste Nederlanders hebben moeite zich in het Duits of Frans uit te drukken, om maar niet te spreken van de belangstelling in omgekeerde richting. Maar bovendien is in die twee regeringscentra de sterk op de figuren van kanselier en president toegespitste beleidsvorming weinig doorzichtig. Dit laatste laat zich opnieuw illustreren aan de gang van zaken op weg naar Maastricht. Hooguit voor de Nederlandse minister-president was het mogelijk geweest te polsen in hoeverre met name de Bondsrepubliek trouw zou blijven aan haar inzet op lager bewindsniveau ten gunste van hechtere integratie, dan wel zou overbuigen naar de Franse voorkeur voor een lossere en minder democratische vorm van samenwerking.

Bovendien stemde de Nederlandse buitenlands-politieke elite, geheel in tegenspraak met de veronderstelling omtrent een recente voorkeur voor de continentale golfnengte, af op de BBC om te horen

wat er mis was aan het Nederlandse ontwerp tot verdragsherziening. Zo kwam hier niet alleen de wel zeer weinig continentale benaming *Black Monday* in omloop, maar ook de legende, nog drie jaar na dato door minister Hurd levendig gehouden³, dat Nederland in september 1991 iedereen met zijn federalisme choqueeerde, terwijl toch het woord 'federaal' in de aanhef uit Franse koker kwam en het aantal voorziene gevallen van besluitvorming bij meerderheid nog achterbleef bij de eerdere Luxemburgse blauwdruk.

Het ziet er niet naar uit dat het in de aanloop naar de herziening van het Verdrag van Maastricht makkelijker zal vallen te anticiperen op standpunten waarin Bonn en Parijs elkaar eventueel in een gevorderd stadium zullen weten te vinden. Ongeacht of dit proces wederom zijn beslag zal moeten krijgen onder Nederlands voorzitterschap, gaat de keuze tussen drie methoden: 1. een afwachtende houding aannemen en zich aansluiten bij een consensus tussen Frankrijk en Duitsland; 2. vasthouden aan minimumeisen voor het onderhandelingsresultaat (primaat van monetarisme, vrijhandel, slagvaardigheid of democratische legitimiteit); 3. speculeren op controversen tussen Bonn en Parijs. De hoop dat Nederland, in een continentaal samengestelde kopgroep binnen de Europese Unie, zijn invloed zou kunnen vergroten lijkt een illusie en zou in elk geval niet alleen een bewuste breuk betekenen met de anticontinentale beleidstendentie, maar ook met het model van machtsspreiding, met de behoefte aan afzijdigheid zodra de twee groten tegengestelde posities innemen, om dan nog maar te zwijgen van legalisme en moralisme.

Het lijkt waarschijnlijker dat een kopgroep niet zozeer zou leiden tot herijking van oude constanten, als wel tot het algeheel opgeven van een Nederlandse rol. En dan gaat het niet alleen om wat Den Uyl ooit ietwat schamper noemde 'het fijne' van de buitenlandse politiek⁴, waarmee hij bedoelde de belangenstrijd vanuit een beperkt machtsbegrip, maar sterker nog om elke meer ideële inspiratie. Van vereende krachten in het kader van de Benelux mag men zich evenmin veel voorstellen: België en Nederland volgen ten aanzien van de meeste onderwerpen tegengestelde impulsen, waarlijk niet alleen op het gebied van de vrijhandel. En op terreinen waar gezamenlijk optrekken mogelijk lijkt is, zo leert de ervaring, de kans toch groot dat deze landen zich, vanwege verschillen in hun benadering van de diplomatie, uiteen zullen laten spelen.

Nederland voert toch al steeds minder een eigen buitenlandse politiek in de gangbare betekenis. Het is sedert meer dan een kwarteeuw een gemeenplaats te zeggen dat het land destijds diplomatiek en politiek boven zijn stand leefde, vooral omdat de drie omliggende hoofdsteden enigszins buitenspel stonden: Londen door schuwheid voor de Europese eenwording, Parijs door een zelf gekozen isolement ten opzichte van de militaire integratie en Bonn door de hypotheek uit de Tweede Wereldoorlog.⁵ Toen Nederland tijdens het Arabische olie-embargo in 1973 met zijn neus op de eigen kwetsbaarheid werd gedrukt, begon het gunstiger te oordelen over de Europese Politieke Samenwerking (EPS), die immers zorgde dat, indien het zich niet te zeer exposeerde binnen de EPS, ons land zich ook kon vrijwaren van bilaterale conflicten buiten die kring. Het bezwaar was natuurlijk dat Den Haag, hoewel het hiermee niet het recht verspeelde om, na consultatie van zijn Europese partners, zelfstandig initiatieven in bredere kring te lanceren, afzonderlijk optredend toch te kennen zou geven al meteen binnen de EPS onvoldoende steun voor zijn denkbeeld te hebben gevonden.

Zo ging het ook met het enige plan dat het paarse kabinet in zijn eerste zittingsjaar ventileerde, te weten oprichting van een VN-legioen met internationaal geworven vrijwilligers. Dit was overigens volgens minister Van Mierlo een ingeving van het moment geweest, wat op gespannen voet staat met de verplichting, laatstelijk in Maastricht aangegaan⁶, tot vooroverleg in Europese kring. Het idee is intussen hoe dan ook zozeer aangelengd, dat zelfs de betreffende originaliteit ervan – een poging in crisissituaties de Veiligheidsraad te laten ingrijpen zonder daarbij te hoeven wachten op instemming van alle lidstaten die troepen toewijzen – is weggefallen.

De ambitie om een geprononceerde buitenlandse politiek te voeren is voorlopig evenmin af te lezen aan de zogeheten herijking als zodanig: deze lijkt zich bovenal te concentreren op verdeling van een naar verhouding minuscuul begrotingsbedrag, op het verschuiven van bureaus tussen en vooral binnen ministeries en wellicht op meer diplomatieke strijkages jegens een aantal continentale partners, maar voorlopig niet op politieke preferenties. Ook het Europa-beleid in het zicht van de Intergouvernementele Conferentie ter herziening

van het Verdrag van Maastricht dreigt zich te beperken tot de vraag welke hoofdsteden Nederland wil behagen en derhalve voorbij te gaan aan wat we zelf met enige klem voorstaan. En zelfs het financiële luik van de herijkingsoperatie blijft binnen een wel heel nauw kader. Indien Nederland zich wil bekwamen voor een zinnige rol in de wereld, waarom dan ook niet gedacht aan de mogelijkheid een paar miljoen gulden af te zonderen voor relevante studierichtingen in het hoger onderwijs waar het land een traditie heeft te verdedigen. Te denken is aan de islamologie en de culturele antropologie, nu bij voorbeeld rond fundamentalisme en zogenaamd etnische tegenstellingen de buitenlandse politiek voor veel misverstanden moet worden behoed, terwijl een en ander ook in het binnenlandse beleid veel profijt zou afwerpen.

Hoe komt het dat de ambitie tot het voeren van een buitenlands beleid, voor zover op zichzelf nog wel mogelijk, zozeer is verflauwd? Een aantal factoren dient zich aan om bij een verklaring te worden betrokken.

Ten eerste leven we in een tijd van topdiplomatie tussen regeringsleiders; Nederland is voor dat spel naar verhouding minder goed toegerust. Dit komt niet alleen door nauwe constitutionele grenzen aan een pregnante rol voor de minister-president. Want de ruimte die de grondwet en het reglement van orde van de ministerraad hem wél gunnen, wordt nu juist op het gebied van de buitenlandse politiek niet altijd uitgebuit. De kandidaten voor het premierschap zijn dan ook doorgaans geselecteerd op hun belichaming van binnenlandse en pluriforme preoccupaties. Zo kon het gebeuren dat in de zomer van 1991 een plotselinge opwinding over het aantal arbeidsongeschikten alle aandacht wegzoog van het Nederlandse voorzitterschap over de Europese toporganen, in het bijzonder ten koste van een daartoe dringend geboden intensief kabinetsberaad. Ofschoon tegenwoordig degenen die worden geroepen tot het minister-presidentschap, juist door het veelvuldige internationale topperleg, meer kans krijgen dan voorgangers van weleer om een affiniteit met de buitenlandse politiek te ontwikkelen, is tegelijk de externe politiek, ook in andere landen, steeds meer een afspiegeling geworden van het interne primaat voor sociaal-economische problemen.

Ten tweede lijdt Nederland sinds Maastricht aan een opgefokt

trauma. Degenen die toch al ongaarne zien dat de Haagse diplomatie zich op het internationale toneel profileert, hebben de bestuurlijke en diplomatieke fout tijdens het Nederlands voorzitterschap aangegrepen om nog sterker aan te dringen op politieke terughoudendheid. Dat daartoe, mede onder invloed van de Britse propaganda, de inhoudelijke rol van Nederland achteraf stelselmatig is vertekend, kwam al eerder ter sprake, evenals de interpretatie van de druk op Van Mierlo om zich buitenslands zo bescheiden mogelijk te gedragen als een oude neiging tot afzijdigheid en neutralisme in nieuwe gedaante.

Dat het Nederland ontbreekt aan een gevoel van eigenwaarde uit zich al veel langer in het spraakgebruik waarbij het zich graag schaaft onder de kleine lidstaten (wat wijd en zijd misverstanden wekt omtrent zijn ware gewicht in demografische en economische cijfers) en, met twintig miljoen Nederlandstaligen, zelfs onder de kleine taalgebieden, zodat president Mitterrand Nederlands en Vlaams met het Gaelic op één lijn stelde. Het uitte zich ook in het feit dat Nederland zich liet welgevallen als voorname troepencontribuant voor ex-Joegoslavië buiten de Internationale Contactgroep te worden gehouden. Het is waarschijnlijk vanuit een gelijke bescheidenheid dat Nederland het verzamelen van goodwill beschouwt als een doel in zichzelf, nog geheel daargelaten of de reputatie dat men altijd constructief aan compromissen mee zal werken, op den duur wel zoveel vruchten afwerpt als menigeen denkt.

Ten derde heeft Nederland, afgezien van ontwikkelingssamenwerking, in de regel weinig specifiek over Azië, Afrika en Latijns Amerika op te merken. Brede maatschappelijke discussies, zelfs met actieve deelneming van koningin Beatrix, betreffen niet zozeer een potentiële rol in het heden, als wel de vraag van postume excuses in Israël of Indonesië voor de houding van een halve eeuw geleden. Het is denkbaar dat de behoedzaamheid van vandaag over vijftig jaar opnieuw zal leiden tot schuldgevoelens, wanneer de politici van nu allang van het toneel zijn verdwenen. Dan zou niet voor niets, zij het apocrief⁷, aan de dichter Heine worden toegeschreven dat in Nederland alles vijftig jaar later gebeurt.

In het voorgaande werd onder de elementen van machtsspreiding ook de democratische besluitvorming opgevoerd. Die democratie is altijd op het terrein van de buitenlandse politiek een sluitpost geweest. Dit ligt tegenwoordig niet zozeer aan de geheimzinnigheid of weerbaarheid van de stof. Evenmin kan men nog langer volhouden dat een land in zijn buitenlandse politiek zoveel meer gebonden is aan internationale afspraken en procedures. In feite liggen grote delen van het binnenlands beleid nu sterker onder beslag van verdragen en andere resultaten van onderhandelingen, niet in de laatste plaats via de Europese integratie. Mede daarom ging het nationale parlement de buitenlandse politiek vaak beschouwen als een partijpolitieke arena, waar men zonder juridische binding, maar ook zonder 'kostenplaatjes' en 'prijskaartjes', elkaar electoraal in verlegenheid kon brengen. De jaren zeventig en tachtig zijn rijk aan voorbeelden. Niet voor niets gingen na de Tweede Wereldoorlog de meeste afsplitsingen van partijen en fracties over aspecten van buitenlands beleid.

Ondertussen fungeerde de Europa-politiek als een rookgordijn waarachter, via sluipende integratie, de binnenlandse soevereiniteit en volksinvloed ongemerkt konden worden uitgehold ten gunste van bovenal de uitvoerende macht in meer zelfbewuste hoofdsteden. Het resultaat van de herziening van Maastricht zal wellicht eveneens blijken te zijn dat de grote lidstaten voor eigen tribune de democratische schijn redden door, in gevallen waar besluitvorming bij meerderheid is voorzien, het informele vetorecht uit het quasi-akkoord van Luxemburg van 1966 alleen voor zichzelf op te eisen, zodat het probleem nog slechts voor de kleinere lidstaten speelt. Bovendien lijdt Nederland intussen onder de zwakte dat het tot compromissen moet komen met partners die op kardinale momenten nationale referenda over de uitkomst als stok achter de deur kunnen hanteren.

De stelling 'geen Europese meerderheidsbesluiten zonder parlementaire dekking' had, in 1991 en nu weer, ook de minder op *checks and balances* gespitste EG-partners in het defensief kunnen dringen aan hun binnenlandse front, ware het niet dat Nederland zelf (bijvoorbeeld rond de Economische en Monetaire Unie) graag zowel het nationale als het Europese parlement buiten spel zet. De machtsspreiding wijst bij het macro-economisch beleid toevallig in de richting

van centrale bankiers en ministers van Financiën en niet van volksvertegenwoordigers.

De eindconclusie kan luiden dat Nederland bij het internationaal touwtrekken veelal machteloos staat, niet zozeer door externe oorzaken, als wel door onvermogen op het vaderlandse erf voor een prioritaire norm te kiezen. Waar slechts één wil is, ligt soms een weg. Waar evenwel in een middelkleine staat twee of meer wensen langdurig om de voorrang strijden, is de frustratie ervan al ingebouwd. Zodoende wordt buitenlandse politiek al gauw de politiek van het buitenland. Kooplieden en ideologen ter rechterzijde van het politieke spectrum, met argwaan tegen de uitwassen van Nederlands idealisme, zijn daar dan niet eens rouwig om.

De enige hoop voor hen die de laatste kans op democratisering van de Unie willen waarnemen, ligt bij het Europees Parlement. Dit kan, net als vorige keer, aan zijn toestemming voor uitbreiding van de Unie de voorwaarde verbinden dat de supranationale instituties worden versterkt. Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat dit Europees Parlement, buiten gevallen als goedkeuring van (toetredings)verdragen met derden, vooral zijn macht ontleent aan zijn lotsverbondenheid met de Europese Commissie. Waar deze beschikt over een exclusief initiatiefrecht kan het Parlement haar dwingen op straffe van heenzenden. Dit is een paardemiddel, maar alleen al een subtiel dreigen ermee is op papier een geduchte hefboom. Waar de Commissie enkel adviezen mag uitbrengen, verliest het Parlement de kans zich aan haar op te trekken.

Wanneer Commissie en Parlement er, vooral bij nieuw te betreden beleidsterreinen, bekaaid afkomen, kan laatstgenoemd orgaan, als gezegd, zijn gewicht in de schaal werpen door uitbreiding afhankelijk te stellen van institutionele verdieping. Te meer nu de belangrijkste lidstaat, Duitsland, sterk hecht aan uitbreiding en tevens lippendienst wil bewijzen aan verdieping. Vorige keer slikte het Parlement zijn dreigement weer ijlings in. Het zou boud zijn te speculeren dat het ditmaal wél voet bij stuk houdt. Maar het kan.

In elk geval is het zaak elke, al dan niet moedwillige, spraakverwarring rond deze institutionele kwesties te vermijden. De Unie werkt intergouvernementeel—dat wil zeggen met suprematie van de Raad bij unanimititeit—en dan behouden nationale parlementen hun zeggenschap. Of ze werkt supranationaal—dat wil zeggen met de mogelijk-

heid dat lidstaten worden overstemd of *overruled* in bepaalde verdragsorganen – en dan dienen op Europees niveau democratische voorzieningen te worden getroffen. Elke woordkeus die van dit dilemma afleidt (zoals communautarisering of intergouvernementeel bij meerderheid van stemmen) is verdacht. Democratie begint bij transparantie en deze op haar beurt bij duidelijke taal.

Noten

1. Marnix Krop, *Aan vrijheid gebonden. Sociaal-democratie, mensenrechten en buitenlands beleid* (Deventer 1987), vooral p. 111 e.v.

2. *Handelingen Tweede Kamer 1993-1994*, 23400, nr. 1, p. 29-30; *Handelingen Tweede Kamer 1994-1995*, 23900, hoofdstuk v, nr. 29, p. 1827.

3. *International Affairs*, 70 (1994) nr. 3, p. 422.

4. J. M. den Uyl, 'Beschouwingen voor een beschouwer', in: *NRC Handelsblad*, 18 december 1982.

5. Vgl. Robert W. Russell, 'The Atlantic alliance in Dutch foreign policy', in: *Internationale Spectator*, 23 (1969) nr. 13, p. 1205.

6. Art. 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

7. Meer plausibel is dat de betreffende boutade door Bismarck ten aanzien van Mecklenburg is geuit.

Nederland in de wereld

Wat is de heersende opvatting in de Verenigde Staten over de positie van Nederland in de internationale arena? Op deze vraag is eerlijk gezegd maar één antwoord mogelijk: die is er niet. Daarvoor bestaan twee redenen. De eerste heeft met de Verenigde Staten te maken, de tweede met Nederland.

Nederlanders hoef je niet meer uit te leggen dat hun land klein is en dat Nederland niet op grond van zijn politieke machtspositie de aandacht van de Verenigde Staten kan opeisen. Maar dat geldt ook voor de meeste andere landen. Zelfs redelijk grote landen – bijvoorbeeld Indonesië – komen uitsluitend in de denkwereld van de Amerikaanse ‘opinion makers’ voor wanneer de Verenigde Staten door internationale problemen met hen te maken krijgen. Juist omdat in principe elk land kan uitgroeien tot bron van zorg van de Verenigde Staten, soms zelfs uitmondend in een interventie, moet het aantal landen dat permanent in de publieke – dus niet alleen diplomatieke – belangstelling staat beperkt blijven. Daarom vloeit het feit dat er in de Verenigde Staten geen duidelijke publieke opinie bestaat over de Nederlandse buitenlandse politiek gewoon voort uit het ontbreken van spanningen tussen beide landen.

Natuurlijk zijn er ook Amerikanen die pretenderen grote internationale belangstelling te hebben: de mensen die de kleine artikeltjes in de binnenpagina's van de *New York Times* lezen en *The Economist* van de eerste tot de laatste pagina doorploegen. Als het zo is dat onze bollebozen op het gebied van de internationale politiek geen helder beeld hebben van het Nederlandse buitenlandse beleid, dan heeft dat misschien iets te maken met enkele specifieke kenmerken van het internationale optreden van Nederland. De beter geïnformeerde Amerikaan zal zich het olie-embargo uit 1973 herinneren en zich beseffen dat Nederland een trouwe bondgenoot van Israël is geweest. De hoge budgetten voor ontwikkelingshulp zullen hem of haar herinneren aan de Nederlandse betrokkenheid bij de Derde Wereld. De

actieve participatie in internationale organisaties, ook militaire VN-operaties, vormt een breder voorbeeld van de internationale oriëntatie van Nederland. Maar de Amerikaanse buitenlandse expert zal eveneens weten dat Nederland een trouwe NAVO-bondgenoot is, die ondanks sterke tegenkrachten toch instemde met plaatsing van kruisraketten en tijdens de Golfoorlog de Verenigde Staten actief steunde. Uiteraard moet de pro-Atlantische reputatie van Nederland worden genuanceerd in het licht van de recente Nederlandse initiatieven op de conferentie van Maastricht om een federaal Europa tot stand te brengen. Ontegenzeggelijk is Nederland een groot voorstander van een verenigd Europa. Al met al kan het onze fictieve Amerikaanse buitenlandkenner moeilijk kwalijk worden genomen als deze er niet in slaagt op basis van al deze kennis een samenhangend beeld te verkrijgen.

Als er duidelijke keuzes moeten worden gemaakt, waar liggen dan de Nederlandse prioriteiten? Een land dat ervoor zorgt dat het dit soort keuzes kan blijven vermijden is te benijden, want het kan met iedereen vrienden blijven. Het haalt zelden de voorpagina van de *New York Times*, en de vage associaties – soms gedateerd, soms verkeerd geïnterpreteerd – waarop men het beeld van de Nederlandse buitenlandse politiek baseert, lijken te suggereren dat Nederland nergens tegen is en overal vóór.

Als we ons echter niet alleen op de Nederlandse buitenlandse politiek richten, maar in meer algemene zin het beeld van Nederland in de Verenigde Staten bekijken, kunnen we wel spreken van een breder levend idee. Het imago van Nederland in de Verenigde Staten wordt niet bepaald door Buitenlandse Zaken, maar door zijn economische en culturele produkten, door interpretaties van zijn geschiedenis, en door discussies in Amerika over de Nederlandse *binnenlandse* politiek. Een wezenlijk deel van de Amerikanen is in staat zich op grond van die aspecten een beeld te vormen van Nederland, maar ook dat beeld blijft nog vrij onscherp. Allerlei tegenstrijdigheden staan de integratie van de flarden informatie in de weg. Traditionele Nederlandse deugden zoals properheid, ijver, realisme en tolerantie contrasteren vreemd met hedendaagse Nederlandse ondeugden als drugs, seks en euthanasie. De huidige concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven staat in merkwaardig contrast tot de enorme omvang en dito kosten van de publieke sector.

Hoe en waarom wordt dit alles in Nederland gecombineerd? Omdat het antwoord op die vraag zelfs voor heel wat Nederlanders onduidelijk is, hoeft het geen verbazing te wekken dat de gemiddelde Amerikaan aarzelt om een mening te geven over de Nederlandse samenleving. Na deze aanvankelijke aarzeling is het beeld echter doorgaans positief, omdat Nederland kan blijven rekenen op een grote hoeveelheid historisch gegroeide 'goodwill'. Er moet toch wel heel veel geklungeld worden voordat dit kostbare geschenk uit het verleden verloren gaat.

Amerikaanse beelden van Nederland zijn gebaseerd op impressies van de Nederlandse economie, samenleving en cultuur – niet op de buitenlandse politiek – en deze vertonen een zekere onbeweeglijkheid, een erfenis van een sterk historisch bepaalde perceptie van de Nederlandse samenleving die de Amerikanen niet graag opgeven. Slechts in één opzicht verschillen deze beelden noemenswaardig van het beeld dat de Nederlanders van zichzelf hebben: Amerikanen maken zich minder druk dan de Nederlanders over de geringe omvang van Nederland.

Dat Nederland klein is, is een gegeven dat diep in het bewustzijn van de Nederlanders is geworteld. Dat werd me al duidelijk door een van de weinige Nederlandse boeken die mijn naar Amerika geëmigreerde ouders hadden meegenomen, een oude Bosatlas. De kaarten daarvan bevatten inzetten van Nederland, zodat je meteen kon zien hoe klein het was vergeleken met vrijwel elk ander land in de wereld. (Alleen St. Eustatius was deze behandeling bespaard gebleven; dat was naast een kaart van Schiermonnikoog afgedrukt.) Ik heb de ervaring dat mensen uit soms nog kleinere landen – bij voorbeeld Zwitserland, Portugal, Denemarken of Hongarije – toch minder geobsedeerd zijn door de bescheiden afmetingen van hun land. Is de verklaring daarvoor dat zij meer onroerend goed bezitten dan de Nederlanders? Dat valt te betwijfelen. Volgens mij blijven de Nederlanders benadrukken dat hun land zo klein is omdat zij zich eigenlijk groter voelen. Zij weten van zichzelf dat zij op zijn minst de grootste van de kleine internationale actoren zijn, maar zijn niet in staat aan deze harde kern van chauvinisme publiekelijk uiting te geven.

Voor de aandachtige toeschouwer manifesteert de frustratie die dit onuitgesproken patriottisme veroorzaakt, zich bij een opvallend groot aantal kwesties van buitenlands beleid: bij de internationale benoe-

mingsprocedures waar de Nederlandse kandidaten worden overgeslagen; in de vergaderingen van de Europese Unie waar Nederlandse voorstellen worden afgeschoten; bij de internationale crises waar de Nederlanders niet veel meer kunnen doen dan meehobbelen en hopen niet over het hoofd te worden gezien. Deze frustratie is bepaald niet nieuw, maar wordt tegenwoordig wel heel sterk ervaren. Van het debâcle in Maastricht tot de mislukte kandidatuur van Ruud Lubbers voor het voorzitterschap van de Europese Commissie, is Nederland hard geconfronteerd met het feit dat het diplomatiek niets in de melk te brokkelen heeft.

Maar de meeste Amerikanen zijn daar helemaal niet van op de hoogte. Zij – of in ieder geval een aantal van hen – lezen krantekoppen over ‘Nederlandse reuzen’ die Britse banken of Amerikaanse supermarkketens overnemen; over zeer succesvolle exposities met lange rijen bezoekers die graag de Nederlandse schilders willen bewonderen; over de harde gulden en de machtige Rotterdamse haven.

Toegegeven, Nederland moet in een druk bezet veld concurreren om de aandacht van de Amerikaanse media, maar doet dat niet vanuit een positie van zwakte. Of, om het scherper te stellen: de geringe betekenis van Nederland als internationale politieke factor, staat in schril contrast tot zijn prominente economische en culturele status.

Het is raadzaam dit belangrijke feit in het achterhoofd te houden bij de huidige periode van desoriëntatie op het gebied van de buitenlandse politiek. Soms wordt gesteld dat de buitenlandse politiek van Nederland herijking behoeft omdat de veronderstellingen omtrent tempo en aard van de Europese integratie onterecht bleken te zijn. ‘Herijking’ zou de juiste term zijn als Nederland zich alleen maar zou moeten aanpassen aan bekende en meetbare externe ontwikkelingen. Maar de zaak ligt gecompliceerder. Alle politieke machten ten opzichte waarvan Nederland zijn beleid zou kunnen herijken, overwegen zelf herziening van het beleid – van de lidstaten van de Europese Unie tot de Verenigde Staten en de onstabiele staten in Oost-Europa. Bovendien veranderen deze politieke machten, de nationale staten die het spel van de internationale betrekkingen spelen, zelf geleidelijk van vorm. Dit proces, bekend als ‘weglekkende soevereiniteit’, is op zich complex, maar wat hier vooral van belang is, is dat dit verschijnsel zich niet alleen tot de kleinere staten beperkt. Nu deze internationale machten en hun onderlinge verhoudingen allemaal in beweging zijn,

is 'herijking' niet het juiste woord voor de noodzakelijke beleidsherziening. Heroriëntatie lijkt beter, omdat het de noodzaak suggereert voor het opnieuw definiëren van de basisdoelstellingen van de nationale staat in een kosmopolitische wereld.

Het valt buiten mijn bestek om de richting van die heroriëntatie aan te geven; het zou zelfs arrogant kunnen overkomen wanneer een Amerikaan aan een dergelijke discussie deelneemt. Sta me echter toe af te sluiten met deze waarnemingen van een historicus. De uitholling van de nationale staat is voor Nederland minder bedreigend dan voor veel andere naties, omdat de Nederlandse identiteit en instituties ouder zijn dan de nationale staat. De opkomst van nationalistische eenheidsstaten in het Europa van de negentiende eeuw plaatste Nederland zelfs in een zeer ongemakkelijke positie, en de pogingen om zich voor te doen als een moderne natiestaat zijn nooit geheel overtuigend geweest. De Nederlanders waren eerder patriottistisch dan nationalistisch; hun provincialisme droeg bij aan hun kosmopolitische oriëntatie, waarbij het nationalisme als het ware werd overgeslagen. Vanuit deze optiek was de nationale staat een beperking, geen bevrijding, want de sociale reikwijdte van de Nederlanders had zich altijd uitgestrekt tot ver buiten de steeds manifester wordende staatsgrenzen. Voor een samenleving waaraan de staat lange tijd een podium had geboden, en daarmee voor de onderdanen de mogelijkheid om in internationale voorstellingen op te treden, bood het ideaal van de natiestaat nu een pantser dat bescherming beloofde maar nieuwe vormen van loyaliteit eiste.

Wat zijn de vooruitzichten voor de toekomst, op basis van deze constatering ten aanzien van het verleden? In de praktijk lijkt de Europese Unie een gerenoveerde natiestaat te bieden, een groter pantser, waarin onhelder blijft wat voor soort loyaliteit verlangd wordt. Zelfs als deze nieuwe staat spoedig zou kunnen worden gerealiseerd, wat nu hoogst onwaarschijnlijk lijkt, blijft het verre van duidelijk of de Nederlandse belangen daarmee zijn gediend. Hoe moeilijk het ook moge zijn om afstand te nemen van een proces dat zo lang door de Nederlandse regeringen is gesteund, de heroriëntatie vergt een serieuze discussie over een alternatief model: Nederland als een podium, dat zijn onderdanen de mogelijkheid biedt om in internationale voorstellingen op te treden. Europa is en blijft een belangrijk werelddeel, ongetwijfeld, maar naarmate liberale opvattingen en

handelsregimes zich tot steeds meer landen in de wereld uitbreiden, is een eenzijdige gerichtheid van Nederland op de Europese Unie steeds minder vanzelfsprekend. Sterker nog, deze oriëntatie gaat steeds meer lijken op een daad van zelfverloochening en op een restant van een vervlogen ideologie.

De suggestie dat Nederland belangrijk kan zijn in de wereld maar niet in Europa, lijkt misschien paradoxaal. Maar in feite wordt daarmee hetzelfde bedoeld als met de stelling dat de kracht van Nederland meer in de mensen en het menselijk kapitaal is gelegen dan in de Nederlandse overheid. In een 'intergouvernementeel Europa' ligt geen enkele attractieve rol voor de Nederlandse overheid in het verschiet. Sterker nog, alleen een internationalistisch Nederland mag hopen invloed uit te oefenen in een Europa van de verschillende staten.

Voor sociaal-democraten lijken deze suggesties misschien onaantrekkelijk. Toen Nederland als podium voor zijn onderdanen functioneerde, deed het dat slechts voor een kleine elite; als een keurige nationale staat bood het sociale zekerheid aan allen binnen het 'pantser'. Sociaal-democraten staan nu voor de keuze tussen hetzij onderwerping aan een intergouvernementele bureaucratische natiestaat, eerder Byzantijns dan Europees, hetzij bouwen aan een nieuw 'democratisch kosmopolitanisme' van waaruit Nederlanders, met behoud van zowel hun identiteit als hun vaardigheden, de wereld kunnen betreden.

(Vertaling: Wim van Henneker)

Ton Bevers (1948) studeerde sociologie aan de Katholieke Universiteit Brabant. Van 1979 tot 1986 was hij stafmedewerker Culturele Zaken op het voormalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, thans ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 1982 promoveerde hij op een studie over de Duitse filosoof en socioloog Georg Simmel (1858-1918). Zijn onderzoek en publikaties liggen op het gebied van de cultuurtheorie, de kunstsociologie en de cultuurpolitiek. In 1993 verscheen *Georganiseerde Cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld*, Bussum 1993. Vanaf 1990 is hij hoogleraar kunst- en cultuurwetenschappen aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

Willem H. Buiter (1949) studeerde economie aan de universiteiten van Cambridge en Yale. Hij doceerde aan de universiteiten van Princeton, Bristol, LSE, en Yale. Hij is op dit moment Professor of International Macroeconomics aan de Universiteit van Cambridge en heeft een deeltijdaanstelling aan de Universiteit van Amsterdam. Hij schrijft over macro-economie en openbare financiën.

Klaus Jürgen Citron (1929) studeerde filosofie, germanistiek en romanistiek aan de universiteiten van Kiel, Lyon en Parijs. Hij doceerde Duitse taal en letterkunde aan de Ecole Centrale des Arts et Manufactures in Parijs (1955-1956) en de Universiteit van Bologna (1956-1959). Van 1959 tot 1994 was hij verbonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Bondsrepubliek Duitsland. Als diplomaat was hij in deze jaren onder andere Duitse-delegatieleider bij de conferentie over vertrouwen- en veiligheidbevorderende maatregelen en ontwapening in Europa (EOC) in Stockholm van 1984 tot 1986. Van 1988 tot 1990 was hij hoofd van de afdeling planning van het *Auswärtige Amt* en van 1990 tot 1994 ambassadeur in Den Haag.

Jacobus Delwaide studeerde geschiedenis en politicologie aan de Universiteit van Californië, Santa Barbara en Berkeley, en aan de Harvard Universiteit. Hij was *teaching fellow* aan de Harvard Universiteit en universitair docent aan de RU Groningen, en is thans hoofddocent aan de KU Brussel.

Ad Geelhoed (1942) behaalde in 1970 het doctoraal examen Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Utrecht. Sindsdien was hij onder meer werkzaam als attaché bij het Hof van Justitie in Luxemburg, als raadadviseur bij de Stafafdeling Wetgeving Publiekrecht van het ministerie van Justitie en als lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Thans is hij secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken.

Gerd Junne (1947) studeerde politieke wetenschappen, economie en rechten in Berlijn en Genève. Hij is sinds 1982 hoogleraar in de leer der internationale betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. In 1995 verscheen van hem een samen met Martin Fransman en Annemieke Roobeek geredigeerde bundel, *The Biotechnology Revolution?*

Jean Quatremer (1957) was tot 1986 verbonden aan de Universiteit van Nanterre in Parijs. Zijn specialisatie was internationaal privaatrecht. Daarna trad hij als journalist in dienst bij *Libération*, een van de landelijke dagbladen in Frankrijk. Vanaf 1990 concentreerde hij zich hierbij op de Europese Unie. In 1992 werd hij correspondent voor *Libération* in Brussel. Hij deed onder meer verslag van de onderhandelingen met betrekking tot het Verdrag van Maastricht.

Jan Geert Siccama (1944) studeerde politieke en sociale wetenschappen (met economische specialisatie) aan de Universiteit van Amsterdam. Hij werkte als onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken in Den Haag (1975-1992). Sinds 1992 is hij hoofd van de afdeling Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Zijn specialisatie is wapenbeheersing en kwantitatief onderzoek naar vraagstukken van oorlog en vrede.

In 1986 promoveerde hij (*cum laude*) aan de Rijksuniversiteit te Leiden op het, in vereniging met H. W. Houweling geschreven proef-

schrift *Studies of war*. Hij is onder meer lid van de Adviesraad Vrede en Veiligheid van de Nederlandse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Sinds 1990 is hij bijzonder hoogleraar in de krijgsgeschiedenis, in het bijzonder de veiligheidsproblematiek aan de Rijksuniversiteit te Utrecht.

Jan Willem Tellegen (1956) is sinds 1988 werkzaam als adviseur European Affairs in Brussel en Amsterdam. Hij heeft een groot aantal Nederlandse en buitenlandse organisaties zowel in de publieke sector als in de private sector bijgestaan bij het organiseren en uitdragen van Europese belangen. De laatste jaren heeft hij ook diverse regio's en gemeenten geadviseerd bij het verwerven van Europese projecten met ondersteuning door de Europese Unie.

Tellegen is initiatiefnemer en algemeen secretaris van het European Affairs Platform, een netwerk van Nederlandse belangenbehartigers in Brussel. In 1994 was hij kandidaat voor het Europees Parlement voor D66.

Sam Rozemond (1934) behaalde zijn doctorstitel in de rechtsgeleerdheid in 1965 aan de Universiteit van Leiden. Hij was werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (1960-1970) en het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (1970-1983). Sinds 1983 is hij verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, tot 1992 als hoofd van de afdeling Onderzoek en adjunct-directeur, sindsdien als fulltime-onderzoeker. Van 1983 tot 1988 was hij bovendien hoogleraar voor buitenlandse politiek van Nederland aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hij is voorzitter van de redactieraad van *Socialisme en Democratie*, het maandblad van de Wiardi Beckman Stichting.

Jan de Vries (1943) studeerde geschiedenis en economie aan Yale University. Hij is professor in beide vakken aan de Universiteit van Californië te Berkeley. Tot zijn recente publikaties behoren (samen met Ad van der Woude) *Nederland 1500-1815. De eerste ronde van moderne economische groei* (Amsterdam, Balans 1995) en 'The Industrial Revolution and the Industrious Revolution', in: *Journal of Economic History* (1994). Hij woont sinds 1947 in de Verenigde Staten.