

INTERNATIONALE MACHT EN INTERNE AUTONOMIE

Een verkenning van de Nederlandse situatie

Dr. Ir. J.J.C. Voorhoeve

Voorwoord

Deze studie is een verkenning van de invloed, die de Nederlandse samenleving ondervindt van de internationale machtspolitiek. Zij biedt een overzicht van een aantal verschijnselen, die de autonomie van ons land beperken of zouden kunnen beperken. Op deze wijze ontstaat een algemeen inzicht in de grenzen van de binnenlandse beleidsvrijheid waarover Nederland beschikt.

Om de beïnvloeding van Nederland door internationale machtsfactoren te verkennen wordt ook de machtsbasis van Nederland zelf onderzocht. Dat onderzoek richt zich op een systematische verkenning van de huidige situatie. Overigens is de vrijheid waarmee Nederland zijn buitenlands beleid zou kunnen voeren in deze studie niet aan de orde.

De voorstudie zal van belang kunnen zijn voor een aantal werkzaamheden van de Raad. Met name betreft dat de projecten Verkenning van de Toekomst, Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie, Internationale Zaken, in het bijzonder de relatie Nederland-West-Duitsland.

De voorzitter,

Ir. Th. Quené

De secretaris,

Dr. P.R. Baehr

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Pag.</u>
I. <u>Inleiding</u>	1
a. Vraagstelling	1
b. Opzet en beperkingen	2
II. <u>De begrippen macht, invloed en afhankelijkheid</u>	5
a. Vormen van macht	5
b. Machtsfactoren	8
c. Machtsuitoefening	11
d. Het nut van macht	11
e. Afhangelijkheid en kwetsbaarheid	14
f. Externe positie en interne beleidsruimte	17
g. Conclusie	19
III. <u>De Nederlandse bronnen van invloed</u>	20
a. Het beeld van Nederlands machtspositie	20
b. Macht in verhouding tot doeleinden	21
c. De relatieve machtsbasis van Nederland	23
d. Enkele kwalitatieve opmerkingen	25
IV. <u>Economische invloed en kwetsbaarheid</u>	29
a. Enkele indicaties	29
b. Afhangelijkheid en kwetsbaarheid	33
c. Enkele beleidsaspecten	36
V. <u>Interne Autonomie</u>	41
a. Begrippen	41
b. Externe machtsinvloeden	47
(1) de Noordatlantische sfeer	47
(2) de Westeuropese sfeer	51
(3) de Oosteuropese sfeer	53
(4) de mondiale sfeer	54
(5) overige dragers van macht en invloed	56
c. Vrijheidsgraad	60
d. Andere dan machtsbeperkingen	62
VI. <u>Slot</u>	66
 <u>Samenvatting</u>	 70
 <u>Summary</u>	 72
 Noten	 75
 Annexen	 78

I. INLEIDING

a. Vraagstelling

I.1 Nederland is een der landen die sterk door internationale verschijnselen zijn gepenetreerd. Als geografisch kleine, economisch en cultureel zeer open, dichtbevolkte en hooggeïndustrialiseerde staat, gelegen op een kruispunt van internationaal verkeer, als actieve deelnemer aan internationale samenwerkingsverbanden, en als natie met een internationaal geïnteresseerd en bewogen publiek, is ons land wellicht een voorbeeld van internationale interdependentie.

I.2 In deze korte studie zullen enkele aspecten van Nederlands samenhang met zijn buitenwereld worden besproken. De samenhang van binnenlandse met buitenlandse factoren bestrijkt zo een breed terrein dat aan deze studie direct enige grenzen moeten worden gesteld. Het onderhavige stuk zal zich voornamelijk richten op wat doorgaans in de wereldpolitiek de belangrijkste externe factor is: de internationale machtsverhoudingen. De machtsverhoudingen in de wereld, vooral de militaire en ideologische situatie op het Noordelijk halfrond, bepalen in hoge mate de vrijheid waarin Nederland zijn maatschappij zelf in vrede kan inrichten. Hoewel de invloed van externe machtsfactoren in een betrekkelijk stabiele omgeving vaak op de achtergrond blijft en economische, culturele en andere internationale contacten nogal de aandacht trekken, oefent de machtsituatie op de lange duur toch vaak de belangrijkste externe invloed uit, aangezien deze uiteindelijk bepaalt of een land zelfstandig (of met buurlanden geïntegreerd) in vrijheid voortbestaat.

I.3 Deze studie zal zich echter niet uitsluitend op politieke machtsfactoren kunnen richten, aangezien anders een vertekend beeld zou ontstaan door verwaarlozing van zulke belangrijke invloeden als de internationale economie. Deze andere dan machtsfactoren zullen echter niet diepgaand worden behandeld en vereisen eigenlijk aparte studies.

I.4 Om de beïnvloeding van Nederland door internationale machtsfactoren te verkennen, moeten niet alleen externe machten maar ook de machtsbasis van Nederland zelf worden onderzocht. Het kan immers niet verondersteld worden dat Nederland slechts passief internationale macht ondergaat. Als autonome politieke eenheid of, zo men wil, soevereine en onafhankelijke staat (hoewel de onafhankelijkheid zeer door interdependentie beperkt is) heeft Nederland een politieke wil, beschikt het zelf over enige machts- en invloedsmiddelen, en neemt het deel aan een ingewikkeld proces van wederzijdse beïnvloeding. Er bestaat logischerwijs in het algemeen een verband tussen de externe positie van een land en de mate waarin en wijze waarop dat land de feitelijke of politieke dwang en invloed van de buitenwereld zal ondergaan. Dit verband ligt zowel in het vermogen van een land om ongewenste externe invloeden te weerstaan, te beheersen of binnenlands te kanaliseren, als in het vermogen om buitenlandse

ontwikkelingen zo te beïnvloeden dat een gunstig klimaat voor de eigen maatschappij wordt gewaarborgd. Het externe beleid dient immers niet alleen de externe, doch ook de interne belangen en waarden van de staat.

I.5 De vraagstelling van deze korte studie is dus meervoudig: 1) wat is Nederlands eigen machts- en invloedspositie in het internationale stelsel; 2) in welke mate begrenzen internationale machtsfactoren de interne beleidsvrijheid van de Nederlandse overheid; 3) wat zijn de grootste kwetsbaarheden van ons land voor internationale pressie; en 4) van welke factoren hangen de toekomstige Nederlandse positie en beleidsruimte af.

b. Opzet en beperkingen

I.6 Een werkgroep "Buitenwereld" van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft op basis van twee interne stukken in 1975-6 de eerste twee van de bovenstaande vier vragen besproken (1). Deze stukken zijn gedeeltelijk in de huidige beschouwing verwerkt. De huidige studie tracht de gedachtenvorming ten aanzien van de vier geformuleerde vragen een stap verder te brengen, doch als terreinverkenning kan het geen aanspraak op volledigheid maken. Er worden dan ook geen specifieke beleidsconclusies getrokken of beleidsaanbevelingen gedaan. Wel worden onderwerpen aangestipt die nadere studie behoeven.

I.7 Wij richten de bovenstaande vragen vooral op het binnenlands beleid, aangezien de externe beïnvloeding van interne ontwikkelingen een onderzoeksgebied is dat doorgaans stiefmoederlijk wordt bedeed. Hoewel het een gemeenplaats is dat Nederland, als kleinere, open mogendheid zeer sterk door de internationale situatie wordt beïnvloed, zijn de verschillende aspecten van dit onderwerp nog maar gedeeltelijk in kaart gebracht. Alleen in de economie wordt geregeld aandacht besteed aan de wisselwerking tussen buiten- en binnenland.

I.8 Deze studie richt zich tot een algemeen publiek. Eerst wordt een inleidende beschouwing over het machtsbegrip gegeven (hoofdstuk II). Daarna wordt de vraag naar Nederlands eigen positie, machtsbronnen en kwetsbaarheden onderzocht (hoofdstukken III en IV). De vraag naar de beleidsvrijheid wordt in hoofdstuk V behandeld. Hoofdstuk VI besluit deze verkenning met enkele slotopmerkingen en aanbevelingen.

I.9 Het is misschien niet overbodig om de lezer hier in de inleiding eraan te herinneren dat de leer van de internationale betrekkingen een nog jonge wetenschap is die wankel in zijn theoretische schoenen staat (2). Dit geldt a fortiori voor het deelgebied van de internationale invloeden op de binnenlandse politiek, waarover pas een handvol wetenschappelijke publikaties bestaat (3). De leer van de internationale betrekkingen kan maar zeer ten dele steunen op

vereenvoudigende veronderstellingen (zoals de homo economicus in de economie) en statistisch geverifieerde inzichten. Wetenschappelijke experimenten zijn vanzelfsprekend onmogelijk, gezien de grote internationale belangen die daardoor geschaad zouden kunnen worden, al kan door simulatie soms een internationaal beslissingsproces kunstmatig en vereenvoudigd worden nagebootst. Door het snel veranderende karakter van de wereldpolitiek, het grote aantal variabelen, die uiteenlopen van de jeugdtrauma's van een enkele leider tot kosmische gegevens, en door de nog prille, interdisciplinaire aard van deze wetenschap, vraagt de leer van de internationale betrekkingen wellicht meer van het persoonlijk inzicht en oordeelsvermogen dan enige andere sociale wetenschap.

I.10 Als men onverbiddeijk de eisen van economisch of natuurwetenschappelijk onderzoek op dit terrein toepast, is er, althans voorlopig, maar weinig onomstotelijks vast te stellen. Er zijn weliswaar enkele natuurwetenschappelijke en economisch of sociologisch getinte benaderingen, waarvan de aanhangers af en toe zowel tegen elkaar als tegen de klassieke, meer op historisch inzicht gerichte school ten strijde trekken (4), doch de praktische beleidsanalyse steunt nog voornamelijk op de niet zo wetenschappelijke, kwalitatieve benadering (5). Wel hebben de natuurwetenschappelijke en andere op kwantitatieve verificatie gerichte scholen met een aantal hardnekkige misvattingen kunnen afrekenen en enkele (vaak niet zo opzienbarende) hypothesen kunnen staven, die onder de historisch-filosofische analytici opgeld deden (6).

I.11 Wegens de op zich zelf waardevolle maar voor het beleid vaak nog weinig relevante wetenschappelijk bewezen inzichten, kan men nog steeds niet zonder een grote dosis "introspectie" en oordeel. Dit maakt het onvermijdelijk dat de analyses vaak een persoonlijke inslag hebben en op onvolledige bewijsvoering steunen. Als men het resultaat onwetenschappelijk wil noemen - het zij zo. De benadering van de auteur is dat zoveel mogelijk van kwantitatieve en geverifieerde gegevens moet worden gebruik gemaakt, maar dat wetenschap op dit terrein zeer relatief is en er slechts verschillende graden van onwetendheid bestaan, terwijl feiten, waarden en waarde-oordelen gecompliceerd met elkaar samenhangen. Menige belangrijke stelling of zelfs gemeenplaats op dit terrein kan niet of nauwelijks wetenschappelijk worden bewezen. Vaak blijft de "bewijsvoering" bij een verwijzing naar een historisch voorbeeld of een autoriteit op het betrokken gebied, die dikwijls ook weinig meer dan zijn ervaring en intuïtie kan aanvoeren om het oordeel te staven. De lezer die al niet van nature sceptisch is ingesteld dient dus het evaluatieve karakter van veel in het volgende in het oog te houden.

I.12 Deze verkennende studie richt zich niet op Nederlands buitenlandse politiek doch voornamelijk op de externe invloed op het binnenlands beleid. Er wordt niet ingegaan op actuele politieke kwesties, en alleen getracht een beeld te schetsen van de algemene

machtsinvloeden. Men zal dan ook geen analyses aantreffen van concrete beleidsvraagstukken op binnen- of buitenlands terrein.

I.13 Na deze opsomming van beperkingen zal de lezer zich misschien afvragen wat dit stuk dan nog te melden kan hebben. Het antwoord is, dat in het volgende een overzicht wordt gegeven van Nederlands eigen bronnen in het internationale machtssysteem en van een aantal verschijnselen die de autonomie van ons land beperken of zouden kunnen beperken. Als terreinverkenning beantwoordt deze studie weinig vragen en roept juist vele op die nadere bestudering behoeven. Met deze studie wordt dan ook hopelijk een stap gezet op weg naar een grondiger kennis van Nederlands praktisch benutbare autonomie.

II. DE BEGRIPPEN MACHT, BEÏNVLOEDING EN AFHANKELIJKHEID

a. Vormen van macht

II.1 Van alle begrippen waar de menswetenschappen mee werken spant de notie "macht" waarschijnlijk de kroon in weerbarstigheid tegen wetenschappelijke precisie. De vele verschijningsvormen van macht en het grote aantal variabelen veroorzaken dat er (nog) geen definitie lijkt te zijn die redelijk bij het normale spraakgebruik aansluit, wetenschappelijk uitputtend is, en ook nog operationeel gemaakt kan worden..

II.2 Een recente poging daartoe bestaat uit het herleiden van macht tot preferenties en de wijze waarop deze tot resultaten kunnen leiden:

"Een machtsrelatie (...) is een causaal verband tussen de wensen van een partij met betrekking tot een resultaat, en het resultaat zelf" (7).

Deze eenvoudige bewoording lijkt wetenschappelijk veel voordelen te bezitten en de meetbaarheid van de machtsverschijnselen te vergroten, doch de juistheid en bruikbaarheid zullen nog door onderzoek moeten worden aangetoond.

II.3 De huidige verkenning van Nederland in de internationale machtssituatie is niet de juiste plaats om uitgebreid theoretisch met het machtsbegrip te gaan worstelen. Het doel van dit hoofdstuk is slechts een aantal facetten te belichten die voor het denken over Nederland en macht van belang lijken. Aangezien de bovenstaande definitie daarvoor te algemeen is, wijzigen wij de formulering in:

Internationale macht is de mate waarin en waarschijnlijkheid waarmee een partij A het gedrag of de houding van (een) andere partij(en) B (C, D, etc.) over nationale grenzen heen zo tegen de houding en voornemens van B (C, D, etc.) kan wijzigen, dat het gedrag en de houding van B met de wensen van A overeenstemmen.

II.4 In de meeste beschouwingen over macht wordt tevens het begrip invloed geanalyseerd. Doorgaans wordt invloed beschouwd als een niet-dwingend, zachtmoedig en vaak subtiel gebruik van middelen om het gedrag of de houding van een andere partij te wijzigen, terwijl er bij macht in het algemeen van dwangmiddelen (sancties) sprake is (8). Zulke sancties bestaan vooral uit dreiging met of toepassing van schadeberokkenende maatregelen, zoals geweld, boete of vrijheidsbeperking. Over het algemeen houdt een invloeds- of machtsrelatie een inperking van alternatieven in, doch de relatie kan ook nieuwe alternatieven scheppen, vooral als macht en invloed worden aangewend om samenwerking te bevorderen. Derhalve worden macht en invloed hier als neutrale begrippen opgevat, ook al wordt door velen direct aan misbruik en manipulatie gedacht.

II.5 Macht en invloed zijn niet altijd scherp van elkaar te scheiden. Er is zowel invloed met als zonder dwangmiddelen, en macht kan ook zonder dwang worden toegepast (9). Het is wellicht beter geen algemeen principiële onderscheid te maken doch een scala van het gebruik van beïnvloedingsmiddelen te beschouwen waarin macht de harde en invloed de zachte zijde vertegenwoordigt. In het vervolg zullen wij vaak kortheidshalve van "macht" spreken, doch de opmerkingen zijn ook op invloed van toepassing.

II.6 De verschillen tussen macht en invloed zijn niet constant: wat in het ene geval invloed is, is in het andere geval macht, naar gelang van de omstandigheden en de waarneming en beeldvorming bij de partijen. OPEC kan als voorbeeld dienen. Door de olieboycot die op de Midden-Oosten oorlog in 1973 volgde, werd het algemeen duidelijk dat de olie-exporterende staten over een nieuw machtsmiddel beschikten. Voordien besteedde slechts een enkele analyticus aandacht aan de olie-afhankelijkheid, die hoogstens als bron van invloed werd beschouwd. Hoewel er objectief weinig aan de afhankelijkheid van de olie-importeurs tussen 1973 en 1974 veranderde, werd door de demonstratie van het oliewapen plotseling de positie van de OPEC-landen, de Arabische staten, en andere ontwikkelingslanden in het algemeen versterkt. Dat de Arabische oliestaten nu een sanctiewapen hebben, betekent echter nog niet dat hun wensen ten aanzien van Israël geheel worden vervuld. Volgens de hierboven gegeven definitie van macht beschikken de OPEC-staten maar over een gedeeltelijk machtsmiddel, dat Israël's positie heeft verzwakt doch niet fundamenteel heeft gewijzigd.

II.7 Macht is gebaseerd op machtsbronnen (ook wel genoemd machts-elementen of -factoren) waaruit de gebruiker zijn machtsmiddelen put (10). De gebruiker zal zijn bronnen en middelen met een bepaalde bekwaamheid benutten. Het politieke doel waarvoor hij zich inspant, zijn motivatie, bepaalt welke bronnen en middelen hij nodig heeft en tot op welke hoogte hij ze tot ontwikkeling zal brengen. Naarmate de gebruiker grotere bronnen en middelen heeft en sterker gemotiveerd is, zal hij zich grotere kosten getroosten om zijn doelen te bereiken en de kosten van verzet tegen zijn wil groter te maken.

II.8 Als een deelnemer aan een machtsproces over grote, echte of vermeende machtsbronnen beschikt, betekent dat alleen dat hij potentieel grote invloed op het gedrag van anderen kan uitoefenen en veel weerstand aan dwang en invloeden op hem zelf kan bieden. Of hij werkelijk macht uitoefent en machtsuitoefening op hem zelf weerstaat hangt voornamelijk af van zijn politieke wil en bekwaamheid, zijn doeleinden, de doeleinden van anderen, en de aanwezigheid van bepaalde kwetsbaarheden.

II.9 Een partij kan macht uitoefenen zonder daar zelf stappen toe te zetten, als andere partijen met de mogelijkheid van zijn optreden rekening houden. Men moet dus aan de manifeste uitoefening van macht en invloed vooral door de grotere mogendheden nog hun impliciete macht toevoegen. Een land als Nederland zal bepaalde zaken doen of nalaten omdat het van te voren weet dat anders ongewenste beïnvloeding van buiten wordt uitgelokt, of omdat de goede verstandhouding met bepaalde landen, hetgeen een van onze eigen invloedsbronnen is, anders verslechtert.

II.10 Voorts is er latente macht of invloed: een middel dat niet algemeen bekend is en zelden of niet is gebruikt. Een voorbeeld is de V.S. in de dertiger jaren, waarvan de macht door het Derde Rijk en Japan sterk werd onderschat. Men kan ook stellen dat de grote multinationale ondernemingen met een vestiging in Nederland een aanzienlijke latente macht op economisch gebied hebben, aangezien hun aanwezigheid van groot belang is voor de Nederlandse economie, terwijl zij zelf veel geografische bewegingsvrijheid hebben. In hoeverre deze latente macht reeds impliciet zou worden uitgeoefend, doordat de regering de noodzaak van het waarborgen van een gunstig bedrijfsklimaat steeds in het achterhoofd heeft en in binnen- en buitenlands beleid conflicten met de grote multinationals vermijdt, is een interessante vraag waarop geen allen overtuigend antwoord is te geven. In beginsel is het eenvoudiger om de mate waarin deze bedrijven manifeste macht uitoefenen vast te stellen, doch ook dit zou na veel onderzoek waarschijnlijk discutabel blijven.

II.11 Ten slotte kan een onderscheid tussen structuurmacht en procesmacht nuttig zijn. Structuurmacht duidt op het vermogen om de instellingen en regels van een systeem te veranderen. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft vooral de VS structuurmacht uitgeoefend. Procesmacht duidt daarentegen op het vermogen om binnen bestaande structuren eigen wensen te realiseren. Er is geen scherp principieel onderscheid tussen beide te maken, hoogstens een gradueel. De verschillen liggen zowel in de omvang als de aard van de politieke middelen, en de wijze waarop en het doel waarvoor zij worden ingezet. In het algemeen kan wel gesteld worden dat voor een klein land de structuren gegevens zijn, doch dat het in bepaalde processen soms toch aanzienlijke invloed kan uitoefenen. Structuurmacht betekent een greep op de lange termijnontwikkeling van een systeem, terwijl procesmacht meer op korte termijn voordelen is gericht. Het gebruik door een partij van procesmacht om op korte termijn voordelen uit situaties te slepen kan de voor diezelfde partij ook beschikbare structuurmacht aantasten, bijvoorbeeld omdat uitputbare invloedsmiddelen worden opgebruikt (zoals grondstoffen, of de goede verstandhouding met andere staten).

II.12 Macht, in de manifeste, impliciete, latente, potentiële of andere verschijningsvormen, heeft een groot aantal dimensies. Gewoonlijk worden hoeveelheid, verdeling over de partijen, bereik

over bepaalde activiteiten, en het domein (de groep van subjecten) onderscheiden (11).

II.13 Wegens de vele verschijningsvormen en dimensies van macht en invloed is het dus wetenschappelijk niet erg zinvol om van "de macht" van een partij te spreken - al blijft deze uitdrukking als samenvattend, oeroud begrip onmisbaar voor het dagelijks gebruik en zullen wij het ook verder in dit stuk als aanduiding van een grote groep verschijnselen blijven hanteren.

II.14 Het doel van een analyse van de positie van een land in de wereldmachtsstructuur zal nimmer kunnen zijn het vaststellen van "de" macht of onmacht van deze staat. Dat hangt immers af van het beleidsonderdeel waar men zich mee bezighoudt, van de verhouding tot de machtsmiddelen van andere staten, en van andere gegevens. Wel kan men natuurlijk trachten vast te stellen wat ongeveer de machtsbasis is, die ten grondslag ligt aan de algemene politieke relaties met andere staten.

b. Machtsfactoren

II.15 Om deze basis te schatten dient macht in factoren (elementen of bronnen) te worden ontbonden. De analyse van deze factoren en hun wisselwerking levert een groot aantal methodologische problemen op, waarvan de meeste tot nu toe niet op bevredigende wijze oplosbaar zijn gebleken. De keuze van de factoren geeft over het algemeen nog de minste problemen. Diverse auteurs gebruiken verschillende indelingen, maar de volgende zes factoren, die met elkaar verband houden en elkaar overlappen, zijn in de meeste analyses terug te vinden:

1. de militaire factor: omvang en kwaliteit van de organisaties die de staatsmacht tegenover externe machten door geweld tot uitdrukking kunnen brengen.
2. de technisch-economische factor: technische ontwikkeling, aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen, aard en omvang van landbouw, industrie en diensten; economisch verkeer met andere staten;
3. de organisatorische factor: aard en effectiviteit van de regering, de staatsvorm, de diplomatieke dienst, en diverse publieke en private instellingen;
4. de historisch-psychologische factor: gemeenschappelijke nationale ervaringen, "nationaal karakter", moreel, ideologie en politieke integratie;
5. de geografische factor: aardrijkskundige ligging in het economische, politieke, en militaire veld;
6. de demografische factor: grootte, samenstelling, ontwikkeling en eigenschappen van de bevolking.

Deze factoren kunnen naar behoeven verder worden gereduceerd tot meer oorspronkelijke, algemene factoren (mens en natuur) of verder

worden uitgebreid om de bijzondere aspecten die in de moderne staatsmacht een grote rol spelen te benadrukken (nucleaire wapens en communicatiesatellieten).

II.16 De bovenstaande factoren vormen een handige lijst om machtsverschillen van en tussen landen op verschillende tijdstippen te verklaren. Men denke aan het Derde Rijk, dat in een periode van zeven jaar van een chaotisch land tot supermacht opklom. De verklaring van deze sprong ligt in de eerste vier factoren, in het bijzonder ideologie, organisatie en wapenindustrie, terwijl de laatste twee (nrs. 5 en 6) weinig verandering ondergingen.

II.17 Enkele van de bovengenoemde zes factoren schijnen kwantificeerbaar te zijn. Op het eerste gezicht lijkt het of de economische, demografische, geografische, technisch-economische en militaire factoren getalsmatig zijn uit te drukken, maar vaak zijn de becijferbare facetten slechts van oppervlakkig belang en enigszins misleidend indien ze eenzijdig benadrukt worden. Duidelijk minder kwantificeerbaar zijn de organisatorische en historisch-psychologische elementen.

II.18 Om het werkelijke gewicht van machtsfactoren te kunnen bepalen, moet men hun onderlinge relaties analyseren. Zo heeft een groot leger weinig te betekenen, indien het niet gesteund wordt door een produktieve bevolking om het op peil te houden, te bevorderen en te moderniseren. De verschillende machtselementen vertonen dus een grote mate van samenhang.

II.19 Sommigen concluderen hieruit dat machtsfactoren in beginsel kunnen worden gecombineerd tot een index van nationale macht. Er zijn verscheidene pogingen in deze richting ondernomen (12), doch ons is geen enkel succes bekend. Waarschijnlijk kan men zelfs a priori stellen dat een algemeen geldige index in principe onmogelijk is, omdat de gewichten van afzonderlijke machtsfactoren en hun onderlinge wisselwerking nooit hetzelfde voor alle landen, doeleinden, tijdstippen, en politieke situaties kunnen zijn.

II.20 Als ruwe benadering van macht wordt daarom wel eenvoudig met het bruto nationaal produkt van een land gewerkt (13). Deze simpele index en zijn afgeleiden zijn niet geheel onjuist, aangezien zij de bronnen aanduiden waaruit een land zijn machtsapparaat voeden kan. De nadelen zijn evenwel evident: er wordt geen rekening gehouden met bijvoorbeeld de effectiviteit van het bestuur in een crisis, het nationaal moreel, de beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen, de kwetsbaarheid van hoogontwikkelde staten, enz.

II.21 Het is wellicht het beste om in samenvattende, statistische vergelijkingen van de machtsbases van landen niet verder te gaan dan het opstellen van zogenaamde "country profiles" (14). Deze

kunnen bestaan uit overzichten van elk land aan de hand van een aantal essentiële meetbare criteria: het bruto nationaal produkt, militaire uitgaven en manschappen, bevolkingsgrootte en -groei, percentage werknemers dat niet in de landbouw werkzaam is, percentage van de bevolking dat kan lezen en schrijven, oplage dagbladen per duizend inwoners, etc. Men verkrijgt op deze wijze een samenvatting van een land waaruit men snel een ruwe indruk kan krijgen van de vermogens waarover het beschikt. Ook deze profielen kunnen echter het subjectieve oordeel alleen aanvullen en niet vervangen; ze leveren slechts indicaties op over de ontwikkelingsgraad en enkele andere dimensies van staten. Een beknopt profiel van Nederland zal in het volgende hoofdstuk worden gegeven.

II.22 Voor een goed beeld moet niet alleen naar de machtsfactoren op een zeker tijdstip worden gekeken, maar moeten de veranderingen die zich daarin voordoen worden geprojecteerd. De verwachte machtsontwikkelingen zijn niet veel minder belangrijk dan de huidige machtsituatie, want "de macht" die een staat op een bepaald tijdstip kan uitoefenen hangt ook af van de verwachting die de buitenwereld heeft van die macht in de toekomst. De buitenwereld meet de positie van een land vooral af aan soms kleine maar in het oog lopende gebeurtenissen die de status van een land beïnvloeden. Als men uit een reeks van gezichtsverliezen of tegenvallers eenmaal tot de slotsom is gekomen dat de macht van een bepaalde mogendheid taant, kan ten gevolge van deze conclusie de macht van die staat nog sneller gaan afkalven.

II.23 Het beeld dat de omgeving heeft van de middelen van een land is dus soms belangrijker dan hun werkelijke omvang. Diplomatieke invloed en macht bestaan goeddeels bij de gratie van diegenen die macht als zodanig percipiëren, los van de vraag of die perceptie al dan niet in overeenstemming met de feiten is - hoewel macht die niet op feiten is gebaseerd op den duur door de mand valt. Voorts is het beeld van de macht belangrijk voor een efficiënt gebruik. Het voordeligste en minst gevaarlijke gebruik van macht is immers impliciete uitoefening in plaats van fysieke toepassing. Veel periodes van langdurige vrede in de geschiedenis zijn gekenmerkt door het beeld van een machtsoverwicht van een partij die zich zelden fysiek met anderen hoefde te meten.

II.24 Militaire macht hoeft echter niet altijd eerst via de psyche van de te beïnvloeden partij uitgeoefend te worden. In het geval van een verrassingsaanval of een preventieve actie die een bepaald vermogen van de tegenstander vernietigt, wordt de macht eerst fysiek tot uitdrukking gebracht alvorens er al of niet nader wordt onderhandeld.

c. Machtsuitoefening

II.25 Gesteld dat men erin zou slagen een volledige beschrijving en kwantificering te geven van machtsbronnen, -middelen, -dragers, en -ontwikkelingen, dan blijft nog de vraag bestaan hoe en wanneer macht precies wordt uitgeoefend. Macht en invloed worden pas duidelijk manifest in het geval van een plotselinge of langdurige botsing van echte of vermeende belangen, waarden en meningen van twee of meer eenheden. Als deze identiek of compatibel zijn, is er weinig aanleiding voor de een om de ander ergens toe te dwingen of over te halen. De machtsrelatie tussen de Verenigde Staten en Nederland kan als voorbeeld dienen van de problemen om machtsuitoefening wetenschappelijk vast te stellen. Niemand zal willen bestrijden dat op de meeste, zo niet alle terreinen de Verenigde Staten veel machtiger zijn. Ten tijde van de Koude Oorlog voerde Nederland een buitenlands beleid dat op veel punten identiek was met dat van de Verenigde Staten. De Verenigde Staten hoefden dan ook niet tot machtsingrijpen in Nederland over te gaan, zo het dat gewild had. Hiermee is echter nog niet bewezen of Nederland eigenlijk liever een meer onafhankelijk beleid zou hebben gevoerd en door de macht van de Verenigde Staten impliciet gedwongen werd de Amerikaanse lijn te volgen, of dat Nederland uit eigen wil tot een anti-communistische beleidslijn besloot en dus niet door de VS-macht werd beïnvloed.

II.26 Een voorbeeld dat directe machtsuitoefening op Nederland duidelijker illustreert, is de dekolonisatie van Nederlands-Indië. Nederland legde het in verscheidene onderhandelingen af tegenover de Verenigde Staten, die door onthouding van steun Nederland dwong om toe te geven aan de Indonesische bevrijdingsbeweging en de internationale druk tot dekolonisatie. Het ideële belang van dekolonisatie, dat voor het materiële Amerikaanse belang waarschijnlijk van weinig of geen directe importantie was, zegevierde onverbidde-lijk over het hoge belang (zo zag de Nederlandse regering het) van een bondgenoot om vanuit een koloniale machtspositie de toekomst van Indonesië en later West Irian te blijven bepalen.

d. Het nut van macht

II.27 Aangezien machts- en invloedsmiddelen per definitie instrumenten zijn om wensen te realiseren, dus om een beleid te voeren, kan in het algemeen gesteld worden dat hun opbouw en onderhoud een zaak van voortdurende regeringszorg zal zijn, hoewel in veel landen de regering zich speciaal op sommige elementen (m.n. economie, technologie en defensie) richt en andere vrijwel uitsluit van een op invloed gericht beleid (bijv. de demografie).

II.28 In tegenstelling tot de opvatting van de machtstheoretici die ervan uitgaan dat alle internationale politiek een machtsstrijd

is (15), hangt de mate waarin een partij naar macht streeft sterk af van de aard van de eigen positie in het systeem en de inhoud van het beleid. Is het beleid gericht op zelfhandhaving in een vijandige wereld, of op strijd tegen andere staten, dan dienen die machtsbronnen ontwikkeld te worden waar fysieke kracht en dwangmiddelen aan worden ontleend. Is het beleid gericht op samenwerking binnen een veilig systeem, dan kan een land zich meer op invloedsmiddelen toeleggen waarmee andere partijen wel overtuigd doch niet gedwongen kunnen worden.

II.29 Grote machtsmiddelen en hun efficiënt gebruik ten behoeve van een sterk gemotiveerd beleid hebben een aantal algemene voordelen, maar als keerzijde ook een aantal risico's. Evidente voordelen zoals prestige, grotere interne autonomie, het kunnen bereiken van veel van de eigen externe doelen en het kunnen weerstaan van andere machten, wegen niet altijd op tegen de kosten en risico's. Het bezit en gebruik van macht roept vaak tegenmacht op (dit wordt wel een oude wet van de wereldpolitiek genoemd) en kan een machtscompetitie veroorzaken die op de lange duur tot eigen verval of ondergang leidt. Grote macht veroorzaakt grote verantwoordelijkheid die lang niet altijd gewenst wordt, en kan de grote mogendheid in gecompliceerde en gevaarlijke conflicten betrekken die van weinig of tegengesteld belang zijn voor de eigen waarden en doelen. Aangezien de doel-middel relatie zelden neutraal is, en middelen invloed uitoefenen op doelen en prioriteiten, dwingt grote potentiële macht de bezitter soms tot een beleid dat hij "eigenlijk niet gewild" had. Het hebben van macht is niet vrijblijvend, want handhaving vereist op den duur demonstratie van die macht en dus het dwingen van, en concurreren met anderen. Door deze tendensen lijkt het vaak alsof de grote mogendheden door eigen macht in een riskant, "slecht" beleid gevangen zitten.

II.30 In het algemeen lijkt te gelden dat de invloedsszijde van het macht-invloedsscala minder kosten en gevaren met zich meebrengt dan de machtszijde, en dat vooral de kleinere mogendheden hun doelen met invloedsmiddelen zullen trachten te bereiken zolang het gebruik van machtsmiddelen niet de enige uitweg is. Ook zullen de machtigen uit een oogpunt van kosten/baten verhoudingen vaak liever hun invloed gebruiken, en alleen indien nodig tot manifeste machtsuitoefening overgaan. Naarmate een mogendheid kleiner is en zich in een veiliger omgeving meent te bevinden, zal het meer geneigd zijn om zich op niet-dwangmatige invloedsmiddelen toe te leggen, en de dwangmiddelen te verwaarlozen.

II.31 Het algemene nut van macht en invloed kan zelfs nog sterker gekwalificeerd worden door er op te wijzen dat er ook situaties zijn waarin het gewenst is om in het geheel geen macht en nauwelijks enige invloed te hebben. Onmachtige landen kunnen de structurele aspecten van de internationale situatie als gegeven aannemen en

hoeven niet of nauwelijks in de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de status quo te delen. In bijzondere gevallen kunnen kleine staten op bepaalde terreinen een grote armslag verwerven, proefballonnen voor grote bevriende staten oplaten, of op eigen initiatief zich voor een wijziging van de structuren inzetten. (Individuele kleinere mogelijkheden kunnen in het algemeen geen directe invloed op de structuren uitoefenen, doch structuurwijziging wel op de politieke agenda van de grotere mogelijkheden helpen zetten.) Ook in crisissituaties kan het, bij uitzondering, gunstig zijn om een zeer zwakke indruk te maken en daardoor machtsuitoefening door de vijand overbodig te maken, of juist hulp van anderen tegen die vijand af te dwingen. Het meest extreme voorbeeld van het laatste is wel "threatening to collapse": een nietige maar strategisch gelegen staat dwingt grote steun voor zijn binnen- of buitenlands beleid af met de bedreiging anders ineens te storten. Zulk een gebruik van onmacht om de eigen doelen te bereiken vereist echter wel minstens één machtsmiddel: een intelligente diplomatie.

II.32 Ten slotte moet natuurlijk gesteld worden dat het nut van macht en invloed afhangt van de doeleinden en bekwaamheid van de beleidsvoering, zo goed als het nut van geld afhangt van de behoeften die ermee bevredigd worden en de doelmatigheid waarmee het besteed wordt. Een onafhankelijk maar irrationeel of "slecht" beleid dat op eigen nationale machtsmiddelen berust en niet door buitenlandse inmenging wordt gestoord kan schadelijker voor het nationale belang zijn dan een rationeel beleid dat door een andere mogelijkheid wordt opgedrongen. Hiermee wordt natuurlijk geen pleidooi voor interventies door supermachten gevoerd. Bovendien wordt hiermee niet gezegd dat rationeel beleid altijd beter dan irrationeel beleid zou zijn. Afhankelijk van de situatie kan de irrationele partij meer succes dan de rationele hebben.

II.33 De voorgaande kwalificaties doen volgens de schrijver echter niet af aan de geldigheid van de stelling dat, in het algemeen, de handhaving of verbetering van de machts- en invloedspositie van een land een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid zal zijn, zolang de regering waarde blijft hechten aan 's lands autonomie en rol in de wereld.

II.34 Dit laatste is een existentiële keuze. Of een mens, groep of staat erop uit is de eigen positie te versterken hangt niet alleen af van de behoefte aan middelen om doelen te bereiken, maar ook van de waarde die een sterke positie zelf betekent. De fundamentele wens om een krachtige, autonome positie in te nemen en een rol te spelen leidt tot het stellen van hoge beleidsdoelen die meer machts- en invloedsmiddelen vereisen dan de wens om met rust gelaten te worden. Het gaat hier om de keuze tussen een actieve, extroverte of een passieve, introverte identiteit.

II.35 Sommige landen kiezen duidelijk tegen het spelen van een actieve rol in de wereldpolitiek: men denke niet alleen aan een neutrale staat als Zwitserland dat zich zoveel mogelijk van internationale politiek onthoudt en zelfs geen lid van de VN is, maar ook aan het vroegere Nederland, dat lange periodes van praktische neutraliteit heeft gekend waarin de Minister van Buitenlandse Zaken zich zelfs van protesten tegen schendingen van mensenrechten moest onthouden (16). De keuze vóór onthouding van politiek en tegen een versterking van eigen politieke middelen staat overigens niet los van het materiële eigenbelang en de uitgangspositie in het internationale systeem, al wordt zelfbeperking vaak als zedelijker dan deelneming voorgesteld.

e. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid

II.36 De macht en invloed die een land uit zijn machtsbasis kan putten wordt vaak sterk door bepaalde afhankelijk- en kwetsbaarheden beperkt. In een interdependente wereld kan geen sprake meer zijn van de betrekkelijk grote onaantastbaarheid die de onafhankelijke, autarke eenheden uit het verleden soms genoten. De schaalvergroting die o.a. door de moderne technologie en de economische ontwikkeling vooral rondom de Noordatlantische Oceaan is veroorzaakt, heeft het klassieke model van de internationale betrekkingen als een gevecht tussen soevereine eenheden snel doen verouderen. De communistische staten, met hun autarkisch beleid en beperkte integratie in het wereldverkeer, benaderen wellicht nog enigszins het oude beeld van de soevereine mogendheid, hoewel ook zij afhankelijkheden hebben gekregen (o.a. op het gebied van technologie, voedsel, en kapitaal).

II.37 Dat de mogelijkheden tot machtsuitoefening ook voor de grootste en modernste mogendheden beperkt zijn, lijkt een paradox, gezien de enorme groei van machtsmiddelen en overheidsbevoegdheden sinds het verleden. Hoewel enerzijds de taken, bevoegdheden en het machtsbereik van veel centrale overheden sinds het verleden sterk zijn vergroot, en men dus een toegenomen machtsbasis van de staat zou verwachten, doen zich anderzijds allerlei beperkingen voor op de externe en interne macht en bewegingsvrijheid. Men denke niet alleen aan de macht en invloed van de tegenspelers van een regering (pers, oppositie, pressiegroepen, bedrijfsleven, en buitenlandse mogendheden), maar ook aan de complexiteit en ondoorgrondelijkheid van veel eigentijdse problemen, hun verwevenheid met buitenlandse toestanden, en ten slotte de veelheid van regeringsdoelstellingen die onderling op gespannen voet staan en moeilijk terzelfdertijd kunnen worden bereikt. Van al deze beperkingen is hier alleen de verwevenheid van binnen- en buitenland aan de orde, met name de kwetsbaarheden en beleidsbeperkingen die hiervan het gevolg kunnen zijn.

II.38 De kwetsbaarheid van de moderne staat voor het optreden van andere internationale eenheden kan wellicht als volgt worden samengevat:

- a. Door de militaire technologie is geen enkele staat meer geheel veilig te noemen. Hoewel absolute veiligheid ook in het verleden niet bestaan heeft, is het begrip veiligheid thans zo relatief dat de militaire situatie van de grootste mogendheden wellicht als blijvend precair mag worden aangemerkt (17). Definieerde men in het recente verleden de kleine staat nog wel als de staat die niet onafhankelijk voor zijn verdediging kon zorgen (18), thans heeft dat onvermogen zich over bijna alle staten verspreid. Menige kleine staat is zelfs veiliger dan de supermachten, onder meer omdat veel kleine staten slechts in de achterhoede van de bewapeningswedloop meestappen en minder in de technische en diplomatieke risico's van deze race delen. Een land als Nederland, dat door zijn strategische ligging nauw met het lot der grotere mogendheden is verbonden, behoort echter militair tot de zeer kwetsbare landen.
- b. Door de economische schaalvergroting, bevolkingsexplosie, uitputting van delfstoffen in hoogontwikkelde, dichtbevolkte gebieden, en door de industriële technologie en intensieve verkeers- en communicatiestromen zijn de ontwikkelde landen uitermate gecompliceerde systemen geworden wier functionering door verstoringen in de zenuwcentra of de aanvoerlijnen belemmerd of tot staan gebracht kan worden. Veel hooggeïndustrialiseerde, democratische samenlevingen zijn in beginsel zeer kwetsbaar wegens hun afhankelijkheid van geïmporteerde energie en andere grondstoffen, hun open en gespecialiseerde economie, de (in vergelijking met dictaturen) beperkte armslag van politie en veiligheidsdiensten, en hun ingewikkelde en soms delicate, pluralistische maatschappelijke organisatie. De punten waarop zij openlijk of clandestien aan dwang, invloed of buitenlandse interventies zouden kunnen worden blootgesteld zijn legio.

II.39 Hoe meer een staat de buitenwereld voor zijn normaal functioneren nodig heeft, hoe groter de mogelijkheden zullen zijn voor de buitenwereld om druk uit te oefenen en politieke, militaire, of economische beperkingen op te leggen. Vandaar dat met de uitbreiding der staatstaken en de ontwikkeling van de moderne natie terzelfdertijd de bewegingsvrijheid van veel naties niet duidelijk is toegenomen. Hoewel hun macht, gezien als fysiek vermogen en voorraad van te benutten middelen op militair, economisch en ander terrein, astronomisch is gegroeid, is zij tevens weer sterk beperkt wegens de kwetsbaarheid en de onderlinge politieke en/of economische competitie tussen veel moderne staten.

II.40 De kwetsbaarheden die hier besproken worden komen voort uit zowel de duidelijke als de minder bekende afhankelijkheden waardoor een staat vatbaar is voor externe druk, interventie en de gevolgen van internationale gebeurtenissen. Natuurlijk leidt lang niet alle afhankelijkheid tot kwetsbaarheden; aangezien interdependentie wederzijdse afhankelijkheid betekent, kunnen in een evenwichtige afhankelijkheidsrelatie de kwetsbaarheden elkaar tot op zekere hoogte opheffen. Doch hoe meer een staat onder ongelijke machtsverhoudingen op belangrijke terreinen van een gering aantal staten afhankelijk is, hoe groter de kwetsbaarheden waarschijnlijk zullen zijn.

II.41 Ook is het duidelijk dat kwetsbaarheid niet hetzelfde als onveiligheid is. Er zijn minieme, zeer kwetsbare staten wier veiligheidsproblemen gering zijn omdat zij niet bedreigd, of afdoende door andere beschermd worden. Het gaat ons hier om kwetsbaarheden die door potentiële tegenstanders (en daar moet men, voor individuele beleidsonderdelen, ook wel eens de bondgenoten toe rekenen) gebruikt kunnen worden.

II.42 Militair is thans elke staat zeer kwetsbaar voor één of meer andere staten, merkten wij reeds op. Economische kwetsbaarheid ligt enigszins anders, al vallen beide soms samen. Een economische machtspositie is alleen volledig te benutten indien de staat zelf economisch vrijwel onkwetsbaar is en niet makkelijk door politieke vergeldingsmaatregelen is te treffen. De "ideale" economische positie zal worden gekenmerkt door:

- a. een hoge arbeidsproduktiviteit, naar verhouding lage arbeidskosten en grote arbeidsvrede;
- b. een hoog technologisch peil;
- c. een krachtige en stabiele regering;
- d. een grote grondstoffen- en energieproductie en ruime voorraden van alle benodigde materialen;
- e. een grote export van elders schaarse goederen en diensten;
- f. een geringe invoer van essentiële goederen en diensten uit staten die potentiële tegenstanders zijn;
- g. een sterk apparaat voor economische vertegenwoordiging in het buitenland;
- h. de wil en reputatie om zonedig economische dwang uit te oefenen;
- i. een groot transportapparaat; en
- j. aanzienlijke goud- en deviezenvoorraden.

De eerste vier factoren zijn het belangrijkste, terwijl de volgende afgeleiden zijn. Hier kan men naar behoeven nog meer afgeleide factoren aan toevoegen, zoals een sterke valuta en grote kapitaal-export.

II.43 Het verband tussen economische macht en alle bovengenoemde aspecten is overigens niet eenduidig maar gecompliceerd, omdat het om hun optimale combinatie gaat en zij zowel elkaar kunnen tegenwerken als tot internationale afhankelijkheden kunnen leiden.

II.44 Van alle huidige staten voldoet de VS wellicht het meest aan de criteria van economische macht al is ook dit land sinds de jaren zestig vooral voor zijn energie zeer afhankelijk geworden en is mede daardoor de dollar verzwakt. Het is ook evident dat Nederland hoog scoort op slechts enkele van de genoemde punten (zie hoofdstuk IV).

II.45 Door interdependentie, individuele staatsveiligheid, de complexiteit van binnenlandse staatstaken en de algehele internationale schaalvergroting zijn de mogelijkheden om internationaal macht uit te oefenen, of deze macht te weerstaan, in het algemeen aanzienlijk beperkt. Hierdoor vindt in stabiele situaties wellicht een zekere verschuiving plaats in het gebruik van machts- naar invloedsmiddelen. Aangezien veel dwangmiddelen te grof zijn geworden of averechts werken, nemen grote en kleine mogendheden hun toevlucht tot de meer subtiele, beter beheersbare invloedsmiddelen zoals overreding, economische penetratie, en internationale samenwerking. Het belang van het intellect en de organisatie als machtsfactoren, uitgedrukt in de kwaliteit van de diplomatie, wetenschap en technologie, en een optimale besturing van civiele organisaties, is daarom groter geworden dan voorheen. Dit biedt nieuwe mogelijkheden voor kleine mogendheden, die zij in het tijdperk dat macht vooral op landbouw en infanterie berustte moesten ontberen.

f. Externe positie en interne beleidsruimte

II.46 Of er een algemeen verband bestaat tussen enerzijds de macht en invloed van een land op het wereldtoneel en anderzijds de interne autonomie van dat land is, voor zover ons bekend is, niet wetenschappelijk onderzocht. Het bestaan en de aard van zo'n verband kan niet eenvoudig bewezen worden, aangezien de heterogeniteit van staten dermate groot is dat in een statistische of comparatieve analyse niet alle overige variabelen die de interne beleidsruimte beïnvloeden kunnen worden uitgeschakeld. Wellicht zou simulatie uitsluitsel kunnen geven. Deductieve redenering leidt echter tot de veronderstelling dat zo een verband aanwezig moet zijn.

II.47 Stel dat er twee landen A en B zijn die dezelfde interne politieke systemen, geopolitieke ligging, en bondgenootschappelijke of neutrale relaties hebben. In het algemeen zal gelden dat de interne autonomie van land A groter is dan die van land B indien A in vergelijking met B over meer externe machtsmiddelen beschikt en minder kwetsbaar is. Land A heeft dan immers in het algemeen grotere mogelijkheden om diplomatieke en militaire druk op het

binnenlands beleid te weerstaan en om externe ontwikkelingen te stimuleren die gunstig zijn voor de eigen maatschappelijke waarden en belangen.

II.48 Enkele voorbeelden kunnen de zaak verduidelijken. Als land A een sterker veiligheidsapparaat heeft dan B is het vermogen om manifeste en impliciete invloed uit te oefenen en druk van buiten op binnenlands-politieke zaken te weerstaan natuurlijk groter (alle overige omstandigheden zijn gelijk verondersteld). Als land A een sterkere economische positie heeft in het internationaal verkeer dan B (dat wil zeggen, als het hoger scoort op de criteria van par. II.42) zal door het sterker groeiende BNP zelfs bij gelijke belastingdruk de overheid van A meer financiële armslag hebben om binnenlandse doelen na te streven. Door hogere groei zal er meer flexibiliteit zijn om sociale en economische veranderingen in te voeren, en de gevolgen voor beknelde groepen te verzachten. Voorts zal grotere export de beperkingen op het binnenlands beleid verruimen die door de noodzaak van evenwicht op de betalingsbalans worden opgelegd. Door een sterkere positie in de economische diplomatie zal land A ook een grotere rol spelen in het internationale overleg over geld- en kapitaalverkeer en handel, waardoor het land zijn interne waarden en behoeften kan laten meespelen in de internationale regulering van het economische verkeer.

II.49 Het bovenstaande mag plausibel zijn, doch geeft alleen de mening van de schrijver weer. De relatie is een hypothese. Het is evident dat de band tussen machtsmiddelen en beleidsruimte veel duidelijker aantoonbaar is als men alleen naar interne middelen en intern beleid, of alleen naar externe middelen en extern beleid kijkt. De sterke verbanden tussen machtspositie en buitenlands beleid, of interne overheidsmacht en binnenlands beleid, zijn echter niet het onderwerp van deze beschouwing. Het gaat hier om het kruisverband tussen exogene en endogene factoren. Aangezien deze nota op het interne beleid is gericht, hebben wij bovendien slechts één richting van het kruisverband besproken, namelijk de invloed van externe macht of zwakte op interne autonomie. De omgekeerde relatie, tussen interne kracht en de externe positie, die van belang is voor het buitenlands beleid, wordt in de literatuur over machtsfactoren besproken waar hierboven naar verwezen is.

II.50 Het al of niet bestaan van een verband tussen externe macht en interne autonomie zal in dit stuk over Nederland niet bewezen worden. Dat is onmogelijk, omdat het om één geval gaat. Er zijn nog veel andere externe factoren dan macht die de interne autonomie bepalen. De Nederlandse situatie is bovendien zo dat de schrijver in hoofdstuk V zelfs de conclusie zal trekken dat de autonomie ten opzichte van buitenlandse machtsinmenging groot is, ook al heeft het land zelf geringe externe macht en is het tamelijk kwetsbaar.

g. Conclusie

II.51 Een staat die een actief buitenlands beleid voert, zijn belangen en waarden wenst te beschermen, zijn visie met kracht in de internationale samenwerking wil verdedigen, zich zoveel mogelijk wil vrijwaren tegen ongewenste beïnvloeding van buiten op zijn binnenlandse situatie, en aan een verbetering van het internationale systeem wil meewerken, zal niet alleen zijn machtsbasis en invloedsmiddelen moeten onderhouden en uitbreiden, maar ook zijn kwetsbaarheden moeten beperken. Een zeer afhankelijke, geografisch kleine mogendheid zal hier maar ten dele succesvol in kunnen zijn, omdat de opbouw van een sterke externe positie grote economische en politieke offers kan vragen.

II.52 Voor een kleine mogendheid kan het dus aantrekkelijk zijn zich van actieve wereldpolitiek te onthouden, omdat daardoor althans op de korte termijn de interne keuzevrijheid kan toenemen. Op de lange termijn zou de interne autonomie door onthouding echter ook geschaad kunnen worden, aangezien met een onthoudingspolitiek per definitie geen invloed kan worden uitgeoefend op de ontwikkeling van de wereldmachtsstructuren die uiteindelijk de autonomie van de kleinere deelnemers bepalen.

II.53 Indien een kleine mogendheid daarentegen tot actieve deelname aan de wereldpolitiek besluit, zal het in het algemeen zijn kracht zoeken in aansluiting bij zulke andere staten wier hulp de eigen kwetsbaarheid verminderen kan, die zelf (door hun belangen of waarden) niet sterk geneigd zijn de kwetsbaarheid van kleinere staten uit te buiten, en die hun internationaal beleid op vergelijkbare doeleinden richten. Nederland, dat in 1948-9 voor actieve deelname aan de wereldpolitiek heeft gekozen, heeft zulke partners dan ook trachten te vinden in de internationale organisaties waar het deel van uitmaakt. Hoe de binding ontstaan door deze externe beleidskeuze van invloed is op de interne autonomie zal in hoofdstuk V worden nagegaan.

III. DE NEDERLANDSE BRONNEN VAN INVLOED

III.1 In het vorige hoofdstuk is de stelling ontwikkeld dat de macht en invloed van een land waarschijnlijk al in theorie en zeker in de praktijk niet op geheel bevredigende wijze als meetbare feiten kunnen worden vastgesteld. Wie over de macht of de invloed van een land spreekt, heeft het over een ruim, onnauwkeurig, kwalitatief begrip met veel dimensies en grote onzekerheden.

III.2 Toch is het dikwijls nodig om de macht en invloed te schatten van het eigen land en die van de landen waarmee wordt samengewerkt of tegen wordt opgetreden. Er zijn verscheidene manieren om deze schatting te doen. Wetenschappelijk het meest objectief is waarschijnlijk het statistisch verwerken van de resultaten van machtsprocessen en het vaststellen van de causale verbanden tussen resultaten en de voorkeuren van de partijen. Dit zou een uitgebreide studie vereisen. Een tweede manier is door opinieonderzoek het beeld vast te stellen dat men van de macht van een land heeft. Hoewel dit objectief kan worden uitgevoerd, wordt hiermee het verschijnsel macht slechts benaderd en niet werkelijk gemeten. Een derde manier is om door bestudering van de machtsfactoren van een land tot een oordeel over de machtsbasis te komen. De groot- of kleinheid van de machtsbasis moet dan niet alleen met die van andere landen worden vergeleken, maar ook in relatie worden gebracht met de doelen van het beleid ten einde de toereikendheid van de machtsbasis te schatten.

a. Het beeld van Nederlands machtspositie

III.3 De vraag of iemand macht heeft over anderen hangt mede af van hoe hoog zowel hijzelf als zijn partners en tegenstanders zijn machtsmiddelen schatten. Zo'n schatting wordt niet nauwkeurig en objectief gedaan. Zij hangt af van houding, reputatie, en doeleinden. Iemand met geringe middelen die met grote intelligentie en vastbeslotenheid zijn doelen nastreeft, kan de indruk wekken erg invloedrijk te zijn, en kan mede daardoor juist een veel grotere invloed uitoefenen dan op grond van zijn feitelijke machtsbronnen te verwachten is.

III.4 Deze redenering kan tot op zekere hoogte ook op staten worden toegepast. Men denke aan Israël, Cuba en Noord-Vietnam (vóór de hereniging): kleine mogendheden met een smalle machtsbasis. Toch blijken deze landen door hun vastbeslotenheid, omstreden bestaan of beleid, de configuratie van machten en hun doeleinden in de regio, en de steun van grote mogendheden, van uitzonderlijk gewicht in de wereldpolitiek.

III.5 Ook de omgekeerde situatie komt voor. Als een regering en de publieke opinie van een land er zelf van overtuigd zijn dat het eigen land een speelbal op de wereldgolven is, zal die staat mede

daardoor een zeer bescheiden internationale rol spelen. De wil om actief deel te nemen kan dan bij voorbaat onderdrukt zijn.

III.6 De Nederlandse situatie ligt tussen deze uitersten in. Zoals aangetoond door Van Staden, beseffen de groeperingen die actief deelnemen aan de vorming van het buitenlands beleid dat Nederland een geringe machtsbasis heeft en weinig invloed kan uitoefenen op de gang der wereldgeschiedenis (19). Toch hechten velen (vooral de progressieven en leden van actiegroepen) (20) geloof aan de mogelijkheid om door initiatieven en voorbeeldstelling invloed uit te oefenen. De buitenwereld onderschrijft de zelfperceptie van Nederland als klein land, doch het geloof in de mogelijkheden voor kleine landen om door idealistisch optreden de internationale politiek te hervormen wordt door de grotere mogendheden gewoonlijk niet gedeeld - al vereisen de goede vormen van het diplomatieke verkeer dat zij zich niet te geringschattend over de kleinere staten uitlaten.

b. Macht in verhouding tot doeleinden

III.7 De spanning tussen kleinheid en de wens veel invloed ten goede uit te oefenen veroorzaakt een zekere contradictie in de Nederlandse situatie. Enerzijds tonen opiniepeilingen aan dat men weet dat het land tamelijk onmachtig is, maar anderzijds hebben de politiek actieven zeer hoge doeleinden. Men hoeft de partijprogramma's en regeringsverklaringen er maar op na te slaan. De verklaring is waarschijnlijk dat deze doeleinden grotendeels aspiratief en maar zeer ten dele concrete programmadoelen zijn. De Minister van Buitenlandse Zaken wordt immers niet naar huis gezonden omdat hij er wederom niet in geslaagd zou zijn het hoogste doel van het beleid, een internationale rechtsorde, dat zelfs in de Grondwet is verankerd, te realiseren (21). Het buitenlands beleid wordt daarom wellicht meer beoordeeld naar de mate waarin de Nederlandse belangen en waarden worden verdedigd dan naar de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt.

III.8 De verhouding tussen doelen en middelen is in het externe beleid dan ook minder eenvoudig en instrumenteel dan op veel andere gebieden van overheidsbeleid. De discussies over het buitenlands beleid betreffen vaker de doeleinden dan de middelen, maar zoals in het volgende schema is geïllustreerd, ligt het knelpunt doorgaans juist aan de kant van de middelen. (Dit schema is overigens niet op wetenschappelijk onderzoek gebaseerd. De linker kolom berust op de indrukken die de schrijver uit een reeks van regeringsverklaringen en begrotingsstukken heeft verkregen, en de rechter geeft beknopt zijn persoonlijk gezichtspunt weer.):

Illustratief schema van overheidsdoelen en -middelen

Publieke doeleinden en waarden: Toereikendheid van eigen centrale overheids-
middelen

- in principe -

Binnenlands beleid

- | | |
|--|--|
| - rechtsorde | - groot (doch de middelen om rechtsorde te handhaven zijn niet altijd toereikend, o.a. wegens democratische beperkingen op het gebruik van sancties en op de politiebevoegdheden) |
| - welvaart | - niet onaanzienlijk, doch beperkt door de grote afhankelijkheid van de wereldeconomie (vooral West-Duitsland en de EEG) |
| - niet-economisch welzijn | - betrekkelijk hoog, doch nooit volledig aangezien veel welzijnsgoederen statussymbolen zijn waarvan de waarde gedeeltelijk door hun schaarste wordt bepaald |
| - sociale rechtvaardigheid of gelijkheid | - in beginsel hoog, doch beperkt door zowel de economische openheid (grote nivellering kan tot migratie en kapitaalvlucht leiden) als de eisen van een economisch optimale allocatie van produktiefactoren |
| - democratie en participatie | - tamelijk hoog, aangezien de politieke grondrechten door de overheid zelf worden ingesteld (doch de benutting van die mogelijkheden kan gering blijven). |

Buitenlands beleid

- | | |
|---|--|
| - veiligheid en vrede | - gering; slechts te bereiken met bijdragen aan de veiligheidspolitiek en de ontspanning in veel groter verband |
| - verdediging en bevordering van eigen economische belangen | - aanzienlijk, aangezien deze doelen meestal concreet en beperkt zijn. Internationale samenwerking biedt mogelijkheden eigen belangen te behartigen, doch legt ook beperkingen op. |
| - tussen-statelijke rechtsorde | - beperkt; slechts door voorbeeldstelling, bijdragen aan rechtsontwikkeling, protesten, deelname aan bepaalde sancties. Effectieve actie vraagt collectief optreden. |
| - bestrijding van wereldarmoede | - beperkt, aangezien zelfs een zeer actief ontwikkelings- en buitenlands-economisch beleid een gering deel der noden kan lenigen. |
| - rechten van de mens en democratie | - beperkt, aangezien door protesten, declaraties, vluchtelingenbeleid, en andere middelen slechts bij uitzondering een regime fundamenteel veranderd kan worden. |

III.9 Het schema, dat door beknoptheid en politiek karakter natuurlijk discutabel is, illustreert dat de interne macht van de overheid om haar doelen te bereiken in menige sector in beginsel behoorlijk groot is, maar dat de externe macht in relatie tot veel doeleinden van buitenlands beleid gering moet worden geacht. Toch moet dit laatste weer niet worden overdreven, aangezien ook een supermacht geen adequate middelen heeft om de in het schema opgenomen mondiale doelen te bereiken. Ter bescherming van het enge eigenbelang van Nederland kan de overheid waarschijnlijk nog behoorlijk wat pressie uitoefenen.

III.10 De officiële doeleinden zoals die uit regeringsverklaringen, begrotingsstukken en Kamerdebatten naar voren komen zijn overigens niet per definitie de doelen die in werkelijkheid de hoogste prioriteit hebben. De formulering van het beleid is immers geen wetenschappelijk maar een politiek gebeuren dat erop gericht is steun te verwerven. In het geformuleerde beleid paraderen dan ook doorgaans in ieder land eerst de vrome wensen. Om de beleidsdoelen wetenschappelijk vast te stellen is een sceptische analyse van het feitelijk gebruik van de middelen nodig. Hiermee wordt niet gezegd dat er altijd een grote discrepantie tussen woorden en daden zou zijn, maar dat de echte prioriteiten niet gemakkelijk objectief zijn vast te stellen. Daarbij komt nog dat sommige doelen en waarden op gespannen voet met elkaar staan, en niet terzelfder tijd kunnen worden gerealiseerd, ook al zullen zulke contradicties in de officiële formuleringen worden gladgestreken. Door deze interne spanningen is in de praktijk prioriteitstelling nodig die de haalbaarheid van sommige doelen verhoogt en die van andere uitstelt, verlaagt of uitschakelt.

c. De relatieve machtsbasis van Nederland

III.11 Nederland is dus, te oordelen naar de perceptie van zich zelf en anderen, een klein en niet erg machtig land, zeker in relatie tot zijn eigen externe doeleinden. Passen wij echter de eerder genoemde methode toe om macht te schatten op grond van de grootte der machtsbronnen, dan blijkt ons land er toch niet slecht voor te staan, althans in verhouding tot veel andere staten. Men raadplege de tabellen 1 en 2, waarin vergelijkingen van de rang van Nederland op grond van bepaalde machtsbronnen zijn gemaakt met die van ruim 130 andere landen. Drie daarvan (België, Zweden en Australië) zijn ter illustratie opgenomen.

III.12 Uit tabel 1 blijkt dat in 1965 slechts 17 staten een hoger nationaal inkomen en hoger inkomen per hoofd hadden. (Aangezien het Nederlands nationaal inkomen door naar verhouding een gering deel (35,8%) van de bevolking wordt voortgebracht, zou de Nederlandse plaats in een rangorde van produktie per hoofd van de actieve beroepsbevolking hoger zijn dan de plaats op grond van inkomen per hoofd). Nederland blijkt voorts over een naar verhouding opvallend

Tabel 1: De rang van Nederland en drie andere landen vergeleken met 135 staten op grond van 10 facetten in 1965.

	Nederland ^{a)}		België		Zweden		Australië	
		rang		rang		rang		rang
1. Bruto nationaal inkomen (135 landen, in miljoenen dollars)	19.106	<u>18</u>	17.071	<u>21</u>	19.714	<u>16</u>	22.739	<u>12</u>
2. Inkomen per hoofd (135 landen, BNP in dollars)	1.554	<u>18</u>	1.804	<u>15</u>	2.549	<u>3</u>	2.002	<u>8</u>
3. Wetenschappelijke tijdschriften (136 landen) ^{b)}	660	<u>13/14</u>	1.260	<u>8</u>	710	<u>11</u>	460	<u>19</u>
4. Energieconsumptie (129 landen, kg/cap)	3.271	<u>18</u>	4.727	<u>8</u>	4.506	<u>10</u>	4.795	<u>7</u>
5. Militaire uitgaven (121 landen, in miljoenen dollars)	750	<u>17</u>	501	<u>21</u>	843	<u>14</u>	838	<u>15</u>
6. Militaire mankracht (121 landen, in duizenden)	130	<u>34</u>	100	<u>40</u>	181	<u>26</u>	60	<u>60</u>
7. Bevolkingsgrootte (136 landen, in duizenden)	12.292	<u>40</u>	9.464	<u>49</u>	7.734	<u>59</u>	11.360	<u>44</u>
8. Oppervlakte (136 landen, in 1000 km ²)	33,6	<u>117</u>	30,5	<u>118</u>	449,8	<u>50</u>	7.686,8	<u>6</u>
9. Diplomatiek apparaat:								
a. vertegenwoordigingen in het buitenland (119 landen ^{c)})	74	<u>6</u>	72	<u>7</u>	64	<u>12/14</u>	34	<u>46</u>
b. uitgezonden diplomaten (119 landen ^{c)})	352	<u>16</u>	279	<u>24</u>	237	<u>30</u>	280	<u>22/23</u>
c. ontvangen diplomaten (102 landen ^{c)})	258	<u>26</u>	473	<u>10</u>	287	<u>24</u>	190	<u>40</u>
10. Lidmaatschap van intergouvernementele internationale organisaties (122 landen)	94	<u>2</u>	91	<u>4</u>	65	<u>13</u>	49	<u>29/32</u>

Bron: C.L. Taylor and M.C. Hudson: World Handbook of Political and Social Indicators. New Haven: Yale University Press 1972. 2nd ed..

Deze tabel is gebaseerd op: J.J.C. Voorhoeve, Peace, Profits, and Principles ('s-Gravenhage: Nijhoff, te verschijnen in 1979).

a) Uitgezonderd Suriname en de Nederlandse Antillen.

b) Cijfers van 1967-1969 en 1961. De rang is alleen gebaseerd op het aantal natuur-wetenschappelijke periodieken dat in het land wordt gepubliceerd.

c) Cijfers van 1963-1964.

groot diplomatiek netwerk te beschikken. Alleen gemeten naar oppervlakte valt Nederland in de onderste rangen, doch dit zegt weinig, aangezien de factor territorium door de techniek sterk aan belang heeft ingeboet en ons kleine gebied van groot strategisch belang (maar anderzijds weer zeer kwetsbaar) is. Tabel 2 geeft wat recentere cijfers voor vier van de 10 factoren die in tabel 1 zijn opgenomen. (Beide tabellen zijn niet exact te vergelijken aangezien het om verschillende bronnen gaat en de rangorde in tabel 2 een iets kleiner aantal landen betreft.) Hoewel de indicaties die de tabellen geven natuurlijk maar oppervlakkig zijn, laten ze zien dat Nederland economisch, technisch, diplomatiek en militair tot de groten onder de kleinen kan worden gerekend.

III.13 Aangezien volgens deze tabellen Nederland op enkele belangrijke punten tot de bovenste 13-18 landen in de wereld behoort, schijnt het zelfs mogelijk te zijn om Nederland tot de kleinere middelgrote mogendheden te rekenen. Omdat de staten-stratificatie een soort pyramide is die een zeer nauwe top van enkele supermachten heeft welke vele malen groter zijn dan landen als Nederland, bestaan er tussen de supermachten, middelgrote, en kleinere staten echter zeer grote afstanden. In vergelijking met de supermachten is Nederland immers zeer klein: het BNP van bijvoorbeeld de V.S. is ongeveer twintig maal groter dan dat van Nederland; de Amerikaanse defensieuitgaven zijn zelfs veertig maal groter (22).

III.14 Met de voorgaande vaststelling van Nederlands rang op grond van een aantal simpele indices wordt natuurlijk niet gesuggereerd dat een hoge internationale rang zonder meer nastrevenswaardig is. Hoewel in heden en verleden ranghandhaving of -verdediging een centraal doel in het beleid van verscheidene landen is (geweest), is rang in het algemeen geen doel maar middel van beleid. Sommige beleidsdoelen worden voor sommige landen gediend door verbetering van de rang op een bepaald gebied, terwijl andere beleidsdoelen in andere situaties juist kunnen worden gediend door rangverlaging. Zo worden de beleidsdoelen van menig land er niet mee gediend om zich tot kernmogendheid te ontwikkelen, en zijn er voorbeelden van landen die met succes hun hoogste beleidsdoelen nastreefden door zich juist klein en koest te houden (Nederland in 1914-18).

d. Enkele kwalitatieve opmerkingen

III.15 Om het fragmentarische beeld van de tabellen 1 en 2 aan te vullen, dienen nog enkele kwalitatieve opmerkingen te worden gemaakt over de machtsfactoren die in het vorige hoofdstuk zijn genoemd (II.15). Een volledig beeld zou om een lange beschrijving vragen. Wij stippen slechts enkele zaken aan, waar overigens verschillend over gedacht kan worden.

1. de demografische factor. Nederland hoort wat bevolkingsomvang betreft op ongeveer de 45ste plaats. Door de hogere bevolkingsgroei elders, vooral in ontwikkelingslanden, gaat Nederland

Tabel 2. De rang van Nederland en drie andere landen, vergeleken met 131 staten op grond van 4 facetten in 1973

	Nederland		België		Zweden		Australië	
	rang	rang	rang	rang	rang	rang	rang	rang
Bevolking (x 1000)	13.440	<u>45</u>	9.760	<u>56</u>	8.140	<u>61</u>	13.130	<u>47</u>
BNP (miljoen \$)	60.300	<u>13</u>	46.700	<u>19</u>	49.745	<u>16</u>	57.300	<u>15</u>
BNP/cap. (\$)	4.487	<u>13</u>	4.785	<u>11</u>	6.111	<u>4</u>	4.364	<u>14</u>
Defensieuitgaven (miljoen \$)	1.967	<u>14</u>	1.276	<u>22</u>	1.729	<u>18</u>	1.838	<u>17</u>

Bron: Ruth Leger Sivard, World Military and Social Expenditures 1976 (Leesburg, Virginia: WMSE Publications, 1976).

relatief achteruit, zoals de meeste andere ontwikkelde landen. Wat betreft verzorgingspeil, opleidingsniveau en gemiddelde levensduur behoort de bevolking in de hogere rangen, zoals tabel 3 illustreert. Nederland heeft echter naar verhouding een geringe beroepsbevolking (35,8% van de totale bevolking in 1973 (23)). Wegens de demografische ontwikkeling (veroudering) en het toegenomen percentage economisch niet-actieven onder de beroepsbevolking (24) dreigt de economische basis van het land in de toekomst op een naar verhouding gering deel der bevolking te gaan rusten.

Tabel 3

Een indicatie van de rang van Nederland onder 132 landen in 1973 op grond van enkele sociale indicatoren.

<u>Eenheden per capita</u>	<u>Rang</u>
Inkomen	13
Publieke onderwijsuitgaven	5
Schoolgaande bevolking per onderwijskracht	36
Afwezigheid van analfabetisme	1
Publieke gezondheidsuitgaven	6
Bevolking per arts	23
Bevolking per ziekenhuisbed	6
Kindersterfte	4
Gemiddelde levensverwachting bij geboorte	1
Calorieënopname	5
Eiwitopname	3

Bron: Ruth Leger Sivard, World Military and Social Expenditures 1976 (Leesburg, Virginia: WMSE publications, p. 15).

2. de geografische factor. Met ongeveer een 117e plaats op grond van landoppervlak behoort Nederland bijna tot de mini-staten. Het land is echter strategisch in het verkeerscentrum van West-Europa gelegen. In de politieke geografie is Nederland van aanmerkelijk belang voor de positie van West-Europa en de NAVO in het internationale machtsstelsel, aangezien het op een knooppunt van aanvoerlijnen ligt.
3. de technisch-economische factor. Het land behoort tot de 13-18 grootste economieën van de wereld (gemeten naar BNP). Deze factor zal in het volgende hoofdstuk nader worden besproken.
4. en 5. de organisatorische, historische, psychologische en ideologische factoren. Nederland heeft een overheid met naar verhouding een grote economische basis (de belastingopbrengst als percentage van het BNP is hoger dan in enig ander Westers land (25)). Door de pluralistische, democratische aard van het politieke systeem, dat een veelpartijstelsel en geen sterk overwegende positie van het regeringshoofd kent, mag

niet altijd de besluitvaardigheid worden verwacht die in anders georganiseerde democratieën of dictatoriale staatsvormen voor kan komen. Hoewel over dit onderwerp zo in het kort weinig te zeggen valt, mag wel gesteld worden dat Nederland in vergelijking met andere landen een tamelijk hecht georganiseerde maatschappij is waarin de hoofddoeleinden van het beleid (zie bladzijde 22) door brede lagen van de bevolking worden gesteund (al wekken de protesten in een democratie vaak een andere indruk). Door de lange geschiedenis en betrekkelijke integratie van de bevolking (wederom slechts in vergelijking met veel andere staten) zou men ook zulk een hoge mate van consensus over hoofdzaken mogen verwachten. Toch heerst er een gevoel dat acceptatie van overheidsgezag sterk aan het verminderen is (26) en dat etnische en economische onrust zal kunnen toenemen.

De ideële of, zo men wil, ideologische factor in Nederlands internationale positie verdient voorts enige nadruk. Nederland kenmerkt zich door internationalisme en grote belangstelling voor de wereldpolitiek en -economie. Door mee te denken over de ordening van het internationale systeem, het beleid van internationale organisaties en dat van afzonderlijke landen, speelt Nederland een rol in internationale politieke processen. Hierin is de kwaliteit van het diplomatieke apparaat en ook het persoonlijke en intellectuele element niet te verwaarlozen. De onderhandelingsbekwaamheid, de visie op, en de analyse van de internationale situatie door Nederlandse vertegenwoordigers op internationale bijeenkomsten, in het bijzonder die van de bewindslieden over 's lands buitenlandse, ontwikkelings-, economische, financiële en algemene zaken, kunnen de invloed van het land uitheffen boven het niveau dat alleen op grond van het geringe machtspolitieke gewicht aan Nederland zou worden toegekend. Vanzelfsprekend is de ideële instelling niet altijd een bron van invloed: waar de bondgenoten of tegenspelers het met de Nederlandse visie zeer oneens zijn kan het land door individueel optreden soms ook aan invloed inboeten of louter vertragend werken.

6. de militaire factor. Wat militaire uitgaven betreft behoort Nederland tot ongeveer de 14-17 grootste landen (zie de voorgaande tabellen 1 en 2), hoewel de afstand tot de twee supermachten enorm is. De groeivoet van de defensieuitgaven en het percentage van het BNP staan afgebeeld in annex 1-4. Nederland dient niet als een individuele militaire mogendheid te worden beschouwd, maar voornamelijk als onderdeel van de NAVO, aangezien men niet van een afzonderlijke Nederlandse defensie kan spreken. Het land ontleent zijn militaire positie dan ook voornamelijk aan omvang en kwaliteit van zijn inbreng in het bondgenootschap. Het ontleent zijn algemene diplomatieke invloed gedeeltelijk aan deze militaire positie in de NAVO en aan het politieke aandeel dat het binnen en buiten de NAVO heeft in de vorming en uitvoering van het Westerse veiligheids- en ontspanningsbeleid.

IV. ECONOMISCHE INVLOED EN KWETSBAARHEID

a. Enkele indicaties

IV.1 Van alle factoren die in het vorige hoofdstuk besproken zijn, verdient Nederlands economische positie speciale aandacht. Op economisch terrein wordt Nederland immers wel eens als middelgrote mogendheid bestempeld. De economische ontwikkeling van staten heeft in het verleden sterk met hun politieke rol in de wereld samengehangen. Sterke industrialisatie is tot nog toe de wegbereider voor grotere politieke invloed geweest (27). Men denke aan Groot-Brittannië, Duitsland, Japan, de Verenigde Staten, en de Sovjet Unie. Er is in het algemeen een duidelijke correlatie tussen de macht van landen en hun economische ontwikkeling (28). Economische ontwikkeling is de bron waaruit de meeste machtsmiddelen worden geput en waarmee zij worden onderhouden. Het verband met politieke macht is zeker niet rechtlijnig en mono-causaal, doch voldoende sterk om aan het economisch aspect extra aandacht te besteden.

IV.2 Nederland heeft in de laatste tien jaar de 13de tot 18de plaats ingenomen op de ranglijst van nationale economieën gerangschikt volgens BNP (zie de tabellen 1 en 2 in hoofdstuk III en tabel 4 hieronder). Wegens de omvang van de allergrootste economieën is het Nederlands aandeel in de totale wereldproductie toch slechts 1,2% en het aandeel in de productie van geïndustrialiseerde markteconomieën niet meer dan 1,9% (29). Het aandeel in de wereldhandel bedraagt ongeveer 4%, hetgeen het gevolg is van de zeer hoge in- en uitvoer in verhouding tot het Nederlandse BNP. Uit deze cijfers volgt al direct de vanzelfsprekende conclusie dat Nederland op economisch gebied nauwelijks structuurmacht heeft doch wel als handelsnatie enige procesmacht kan uitoefenen.

Tabel 4. Bruto Nationaal Produkt van de grootste economieën, 1975.
- in miljoenen dollars -

<u>Wereldrangorde</u>	
1. USA	1.508.680
2. USSR	665.910
3. Japan	495.180
4. BRD	408.750
5. Frankrijk	304.600
6. China	285.960
7. Ver. Koninkrijk	214.940
8. Italië	164.110
9. Canada	151.730
10. Brazilië	107.870
11. Polen	98.970
12. Spanje	95.630
13. India	91.810
14. Nederland	76.340

Bron: World Bank Atlas 1976

IV.3 Het gewicht van een aantal staten in de wereldhandel en hun belang voor de Nederlandse export is aangegeven in tabel 5. Hieruit blijkt dat de Europese Gemeenschap bijna driekwart van de Nederlandse afzet absorbeert. De belangrijkste handelspartners zijn West-Duitsland, België plus Luxemburg, Frankrijk en Engeland. Hoewel het belang van deze landen, van de gehele Europese Gemeenschap, en van het OESO-gebied een lange-termijn-gegeven is, doen zich diverse verschuivingen binnen deze groepen voor. Zo groeit het gewicht van Japan sneller dan dat van de andere staten, op basis van de hoogste economische groei in het OESO-gebied (7,4% per jaar in 1967-77) (30) en een actief uitvoerbeleid. De Japanse export is in 1974-76 gemiddeld met 14,3% per jaar in volume gegroeid (31). Nederland daarentegen heeft de laatste vier jaren aanzienlijk terrein verloren op handelsgebied, wat samenhangt met de samenstelling van het Nederlandse exportpakket en een duidelijke verzwakking van de concurrentiepositie sinds 1970 (32). Het is hier niet de plaats om op de onderliggende factoren in te gaan, al zal wel aan het eind van dit hoofdstuk het perspectief van Nederlands internationale economische rol kort worden besproken.

Tabel 5. Het aandeel in de wereldhandel, 1975

	<u>Wereldhandel</u>	<u>Nederlandse uitvoer</u>
	%	
De Negen	34	71,5
waarvan: West-Duitsland	8,5	31,5
Frankrijk	6	10,5
Italië	4,5	5,5
BLEU	3,5	12,5
Nederland	4	-
Verenigd Koninkrijk	6	9,5
Ierland	0,5	0,5
Denemarken	1	1,5
OESO-landen, buiten de Negen	35,5	13,5
waarvan: Verenigde Staten	11,5	3
Canada	4	0,5
Japan	6,5	0,5
Overige OESO-landen	13,5	9,5
Totaal OESO-landen		
- herwogen		85
- niet herwogen	69,5	
Niet-OESO-landen	30,5	15
waarvan: Olie landen	6	4,5
Overige ontw. landen	15	7,5
Oostbloklanden	9,5	3
Totaal	100	100

Bron: Centraal Economisch Plan 1977

IV.4 Onder de verschaffers van economische ontwikkelingshulp neemt Nederland naar verhouding een voorname plaats in de wereld in; zowel gemeten naar de absolute grootte van het hulppakket als relatief ten opzichte van het BNP stond Nederland in 1970-75 ongeveer op de negende plaats van alle donors (inclusief OPEC en communistische landen) (33). In de laatste jaren is de absolute en relatieve inspanning nog verder vergroot. Nederland levert, louter financieel gezien, thans een bijdrage die de Britse hulpstroom benadert en de hulp van bijvoorbeeld Zweden of de Sovjet Unie overtreft. Het Nederlands aandeel in de totale DAC-hulpstroom is thans ruim 5% (34). Dit is een indicatie van enige procesinvloed. Op het terrein van de Noord-Zuid-verhoudingen streeft Nederland zelfs structuurinvloed na, gezien de centrale plaats die een nieuwe internationale economische orde in het Nederlands beleid is toegekend (35).

IV.5 De institutionele aangrijpingspunten voor Nederland om economisch invloed uit te oefenen zijn bovenal de EG, het IMF, de GATT, de Benelux, de OESO, de Wereldbank en de VN en de daarmee gelieerde instellingen. Nederland oefent indirect enige invloed via het beleid van deze internationale instellingen op de economische wereldontwikkelingen uit.

IV.6 Deze invloed bestaat uit de bijdrage die Nederlands officiële vertegenwoordigers aan de onderhandelingsresultaten en aan de beleidsbeslissingen van besturingscolleges leveren, en in zekere zin ook uit de inbreng die individuele Nederlanders hebben in de werkzaamheden van de secretariaten. Deze bijdragen zijn niet beperkt tot economische kwesties, doch de sociaal-economische maken een groot deel van de feitelijke taken van internationale organisaties uit.

IV.7 Men hoort in Nederland wel dat ons land naar verhouding sterk in de internationale organisaties is vertegenwoordigd. Wat de diplomatieke vertegenwoordiging bij deze organisaties betreft, neemt Nederland inderdaad een betrekkelijk vooraanstaande positie in met een groot aantal permanente vertegenwoordigingen die naar verhouding groot en actief zijn. Wat de persoonlijke vertegenwoordiging binnen de secretariaten zelf betreft moet worden vastgesteld dat Nederland in veel organisaties maar een gering aandeel in de staf heeft, zoals tabel 6 laat zien. Nederland lijkt in de EG ondervertegenwoordigd in de lagere beleidsrangen te zijn, en is laag vertegenwoordigd in de ILO, UNESCO, en de VN. Alleen bij de FAO, de Wereldbank en de WHO werken er naar verhouding veel stafleden met de Nederlandse nationaliteit.

IV.8 Hierbij dient opgemerkt te worden dat de tabel (behalve voor de EG) niet de rang en beleidsrol van de personen weergeeft, en dat het verband tussen aantal personen en invloed natuurlijk zeer onzeker is. Van het grote aantal Nederlandse ontwikkelingswerkers

Tabel 6. Nederlanders werkzaam bij enkele internationale organisaties in 1977. 1)

(beleidsmedewerkers²⁾)

<u>Organisatie</u>	<u>Aantal</u>	<u>Percentage</u>
<u>A. Regionaal</u>		
Benelux*)	7	31,8
EG waarvan:	128	6,1
A ₁ (ambtelijke top)	3	9,7
A ₂	8	7,3
A ₃	29	9,2
A ₄	35	6,5
A ₅	28	5,7
A ₆	11	3,4
A ₇	14	4,9
OESO*)	11	2,2
NAVO*)	13	5,4
<u>B. Mondiaal</u>		
UNDP	28	4,1
Wereldbank	80	3,6
FAO	39	2,8
WHO	22	2,6
IMF*)	21	2,6
GATT	1	1,0
ILO	5	0,7
UNESCO	5	0,5
VN	38	0,1

1) De cijfers zijn vrijwel alle van 1977 doch niet van dezelfde datum. Wegens verschil in peildata en vergelijkingsproblemen van rangen in diverse organisaties, dient de tabel alleen als indicatief te worden beschouwd.

2) Excl. medewerkers in het veld en administratieve/technische staf. "Beleidsmedewerkers" komt ongeveer overeen met "professional staff" werkzaam op de hoofdkantoren.

*) Hoofd is Nederlander (op het tijdstip van deze tabel).

Bron: Inlichtingen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën.

(deskundigen en assistent-deskundigen) die niet in de percentages zijn opgenomen gaat wellicht ook enige invloed uit ten gunste van diverse officiële en particuliere gezichtspunten die in ons land voorkomen. Veel van de personen uit de tabel hebben echter slechts een zwakke band met het oorspronkelijke vaderland. De tabel toont echter voldoende aan dat het beeld van een algemeen grote presentie in secretariaten gedifferentieerd moet worden. (Dit beeld is voornamelijk gebaseerd op de aanwezigheid van Nederlanders in de topfuncties van de FAO, OESO, NAVO en het IMF in verschillende periodes.)

b. Afhankelijkheid en kwetsbaarheid

IV.9 De economische invloed van ons land en onze status als "middelgrote mogendheid" moet wegens ons gebrek aan economische onafhankelijkheid niet worden overdreven. Economische macht is het vermogen om economische voordelen af te dwingen, toe te kennen, of te onthouden en dus eigen wensen en inzichten via de economische diplomatie tegen die van anderen in te realiseren. Met uitzondering van de kleinere, olie-importerende ontwikkelingslanden, zal Nederland zelden enige economische dwang op een ander land kunnen uitoefenen, zo het dat ooit zou willen, en waarschijnlijk zelf ook geen ernstige druk van buiten voor lange tijd kunnen weerstaan. Hier is dus niet zozeer sprake van een machtsmiddel, als wel van een bron van meetellen door internationaal mee te doen en mee te denken op financieel, economisch, en ander terrein in de betreffende multilaterale verbanden.

IV.10 De Nederlandse "nationale" economie is eigenlijk een onderdeel van die van West-Europa. Onze verweving met de Westeuropese staatshuishoudingen is na de Tweede Wereldoorlog sterker geworden dan ooit, vooral ten gevolge van het verlies van koloniën en van de Europese integratie. Men zou van een economische integratiespiraal kunnen spreken: wegens de grote afhankelijkheid is naar liberalisering van de handel en economische integratie gestreefd, die, succesvol zijnde, specialisatie en inkomensgroei bevorderde, welke factoren weer de afhankelijkheid van de onderlinge handel verder hebben vergroot. (Hiermee is overigens niet gezegd dat van economische integratie ook sterke impulsen naar politieke integratie zouden uitgaan.)

IV.11 De economische verweving met de buitenwereld kan wellicht als volgt kort worden samengevat:

i. Invoer

- De invoer is over de jaren zeer sterk toegenomen als deel van het BNP. Was het in 1958 nog 47%, in 1977 bereikte het 56% (36). Dit zeer hoge percentage schijnt op grote politieke kwetsbaarheid te duiden, doch behalve de hieronder genoemde uitzonderingen valt de kwetsbaarheid erg mee. Geografisch is

de goederenimport namelijk sterk op de EG geconcentreerd (55% in 1976), met name op de Bondsrepubliek Duitsland (24%). Omdat de EG een hechter en uitgebreider rechtskader heeft dan andere internationale economische verbanden, waardoor het gebruik van handel voor politieke en protectionistische doelen binnen de EG sterk is beperkt, is Nederland ondanks de grote invoerafhankelijkheid minder kwetsbaar dan landen buiten de EG die een vergelijkbare invoerquote hebben. Voor zover de import niet uit de EG komt, geldt het volgende:

- Industrieproducten die van buiten de EG worden ingevoerd komen voornamelijk uit OESO-landen. Door de bestaande anti-protectionistische regelingen in GATT-verband, de substitutiemogelijkheden die door het grote aantal aanbieders bestaan, en de geografische spreiding van de aanbieders, lijken ook hier geen grote kwetsbaarheden aanwezig te zijn, hoewel Nederland wel op het terrein van geavanceerd-technologische producten afhankelijk van een of enkele producenten zou kunnen worden.
- De grondstoffenimport is sterker afhankelijk van landen waarmee minder hechte betrekkingen worden onderhouden. Met uitzondering van gas, zout, en bepaalde bouwmaterialen is Nederland zeer grondstofarm. Desalniettemin concludeert de SER in een recente studie over ons grondstoffenbeleid dat op een enkele uitzondering na de toekomstige voorziening met grondstoffen geruststellend is (37). Wel verdient de import-afhankelijkheid van energiedragers grote aandacht. Ofschoon Nederland thans nog een marginale energie-exporteur is, wordt door energie-experts een toenemende importbehoefte aan vooral aardolie en kolen waarschijnlijk geacht. Door de grote en verspreide kolenvoorraden in de wereld, o.a. van onze bondgenoten, behoeft kolenimport de komende decennia niet tot grote kwetsbaarheid te leiden (38), hoewel op de lange duur een groeiende afhankelijkheid van leveranties uit Oost-Europa wellicht niet te vermijden is.
- Nederland zou echter wel een grote kwetsbaarheid op aardoliegebied kunnen ontwikkelen indien de productie uit de omgeving (Noordzee) zeer onvoldoende zou blijven. Het aandeel van aardolie in het binnenlands energieverbruik, dat 45% in 1973 was, kan tot 51-74% oplopen in 1985 (39).
- Op de lange duur zal de al zeer grote afhankelijkheid van ontwikkelingslanden en Oosteuropese staten die metallische mineralen leveren nog verder toenemen. Van bepaalde metalen zal de prijs waarschijnlijk stijgen in verband met beperkte voorraden. Een aantal is zeer kwetsbaar voor aanvoerstoringen en prijsmanipulaties, met name koper, chroom en wolfram als gevolg van politieke en/of commerciële factoren. Deze risico's kunnen alleen door tijdig diverse maatregelen te nemen aanzienlijk worden verkleind (40).

ii. Uitvoer

- De uitvoer als percentage van het BNP in marktprijzen is van 51% in 1958 naar 59% in 1977 gestegen (41). Dit duidt de grote afhankelijkheid van buitenlandse afzetmarkten en internationale concurrentieverhoudingen aan. Behalve directe export moet ook de toelevering van binnenlandse produkten voor verwerking door exportproducenten in aanmerking worden genomen (42). Deze som van directe en indirecte exportproductie bedroeg in 1973 meer dan 2/3 van de produktie in de zee- en luchtvaart, basismetalaalindustrie, chemische en rubberindustrie, transportmiddelenindustrie, elektrotechnische industrie, aardolieraffinage, en de textielindustrie.
- De goederenuitvoer is zeer sterk op de EG geconcentreerd (72% in 1976), vooral op West-Duitsland (31%). Vierentachtig procent van de goederenuitvoer werd in dit jaar door West-Europa en de VS afgenomen (43).
- Hoewel de uitvoerconcentratie van goederen en diensten niet in haar geheel genomen een kwetsbaarheid kan worden genoemd (de EG-partners zullen en kunnen door het geldende rechtskader Nederland niet om wat voor redenen dan ook zomaar uit hun markten stoten), bestaan er wel een aantal potentiële politiek-gevoelige punten (bijvoorbeeld vervoersvergunningen van West-Duitsland, of landingsrechten in de VS).

iii. Geld- en kapitaalverkeer

- De vraag of Nederland in principe kwetsbaar is voor buitenlandse interventies en schadelijke geld- en kapitaalsbewegingen over onze grenzen moet natuurlijk bevestigend worden beantwoord, gezien het belang van het internationale monetaire verkeer, de fluctuaties van de determinanten (wisselkoersen, beleggingsopbrengsten, politieke ontwikkelingen), en de bescheiden middelen van ons land in vergelijking met de grootste monetaire mogendheden en de grootste banken en multinationale ondernemingen. Of deze kwetsbaarheid een praktische bedreiging vormt is vooral een functie van het wisselkoerssysteem en de Nederlandse economische en politieke toestand in vergelijking met het buitenland. Herstel van een wijder dan regionaal systeem van stabiele (doch aanpasbare) wisselkoersen lijkt voor ons land van groot belang. Hoewel vaste koersen de binnenlandse economische autonomie beperken, heeft de ervaring sedert 1973 (toen de vaste pariteiten door het IMF werden verlaten) geleerd dat een open economie ook bij flexibele koersen het externe evenwicht vaak boven interne doelstellingen moet laten prevaleren (44).
- Indien door een langdurige stagnatie in de Nederlandse economie in vergelijking met het buitenland een behoefte aan monetaire en financiële steun zou ontstaan, zou natuurlijk de zeggingskracht van internationale monetaire autoriteiten en grote bondgenoten over ons economisch beleid kunnen toenemen door het stellen van voorwaarden aan maatregelen die in het

kader van het IMF, de EG, of andere instellingen (BIB) door Nederland zouden worden gevraagd. Op dit belangrijke terrein is het verband tussen de kracht van de interne en externe positie enerzijds en de binnenlandse autonomie anderzijds een vanzelfsprekendheid.

iv. Conjunctuurschommelingen

- Conjunctuurbewegingen in de wereldeconomie kunnen Nederland diep penetreren, vooral door de exportafhankelijkheid. Hier is echter niet meer van kwetsbaarheid voor bilaterale politieke beïnvloeding sprake, aangezien de conjunctuur een resultante is van diverse krachten en besluiten die niet speciaal op ons land gericht zijn. Nederland is in het bijzonder gevoelig voor de conjunctuurpolitieke maatregelen die door West-Duitsland en de VS worden genomen.
- De internationale conjunctuur beïnvloedt de actieradius van de Nederlandse regering zowel in binnen- als buitenlands beleid. In een opgaande lijn geniet Nederland meer middelen en een aandachtiger gehoor om een actief internationaal beleid te voeren. In een neergaande fase worden de binnenlandse problemen dringender (werkloosheid, inkomensstagnatie). In een depressie kunnen de ruimere economische reserves van de grote mogendheden bedreigingen voor ons worden. In een protectionistisch klimaat wordt de Nederlandse handel sterk bedreigd. De gevoeligheid van Nederland voor de buitenlandse conjunctuur wordt nader gedemonstreerd in annex 5.

c. Enkele beleidsaspecten

IV.12 In het besef dat Nederlands afhankelijke staathuishouding gebaat is bij een ordelijk verloop van het economisch verkeer, vèrgaande internationale arbeidsverdeling, en een zoveel mogelijk inperken van de mogelijkheden voor grotere staten of groepen om door unilaterale maatregelen richting en omvang van het internationale economische proces te beïnvloeden, heeft de Nederlandse regering vanouds een beleid gevoerd dat gekenmerkt werd door

- 1e het streven naar een zo groot mogelijke liberalisatie van het internationale handelsverkeer;
- 2e het streven naar zo sterk mogelijke internationale rechtsregels, welke enerzijds de eigen vrijheid van optreden beperken maar anderzijds de handels- en investeringsrisico's verlagen;
- 3e aanvaarding van bovennationaal gezag indien dit de toepassing van deze rechtsregels zou bevorderen.

IV.13 Dit beleid heeft ertoe geleid, dat Nederland zijn handelspolitieke instrumenten voor een groot deel uit handen heeft gegeven. De Europese Gemeenschap voert de handelspolitiek der EG-landen. De instrumenten, die Nederland nog enigszins autonoom kan hanteren zijn de technische en administratieve handelsbelemmeringen; het

investeringsbeleid; de exportbevordering; en de ontwikkelingshulp. Ten aanzien van het wisselkoersbeleid heeft Nederland zijn mogelijkheden sterk door deelneming aan de slang ingeperkt - hetgeen wederom een voorbeeld is van de Nederlandse keuze voor internationale regels die de nationale autonomie beperken.

IV.14 Hoewel het Nederlandse internationale beleid vaak een idealistische indruk maakt door de mate van overheveling van instrumenten naar boven-nationale niveaus, mag worden vastgesteld, dat de hoofdlijnen van dit beleid toch rechtstreeks met eigen belangen in verband staan. Een internationale rechtsorde die tegemoet komt aan vitale Nederlandse belangen is in het algemeen aantrekkelijker dan een belangenbehartiging met de beperkte nationale instrumenten. Hierdoor ontstaat de schijnbare paradox dat een kleinere mogendheid om zijn belangen te verdedigen een groot deel van de eigen wapens juist uit handen geeft.

IV.15 Gezien de smalle basis van de Nederlandse economie in land, grondstoffen en bevolking, heeft Nederland na de Tweede Wereldoorlog een sterke economische positie verworven. De positie van Nederland in de internationale economie is in belangrijke mate op vijf pijlers gefundeerd:

- 1e de strategische ligging in het Westeuropese vervoers- en handelsnetwerk;
- 2e het liberalistisch internationaal economisch systeem, gekenmerkt door vrijhandel en integratie, die de kleinere economieën groeiende buitenlandse markten hebben geboden;
- 3e de binnenlandse stabiliteit, waardoor regeringen in het algemeen in staat zijn geweest binnenlandse problemen zo te behandelen dat voldoende rekening werd gehouden met de eisen, die de ontwikkeling in het buitenland aan ons stelde;
- 4e de grote Nederlandse en internationale ondernemingen die in Nederland werkzaam zijn (zie annex 6);
- 5e de aardgasproductie, die ons land althans op de korte termijn minder kwetsbaar voor de energieprijsstijging sinds 1973 heeft gemaakt dan vele andere Europese landen, en ons in staat heeft gesteld hoge collectieve bestedingen te doen waarvoor het economisch draagvlak anders te smal zou zijn geweest.

IV.16 Er zijn evenwel ontwikkelingen gaande die de goede economische positie van Nederland kunnen aantasten, in het bijzonder als zij zich te zamen langdurig zouden doorzetten. Wij noemen als enkele voor Nederland negatieve ontwikkelingen:

- de concurrentiepositie is verzwakt door de toeneming van arbeidskosten in vergelijking met de belangrijkste handelspartners (45) en door de waardeinstijging van de gulden ten opzichte van veel andere valuta's;
- de actieve beroepsbevolking vormt naar verhouding een gering

- percentage van de bevolking, dat door verandering van de bevolkingsopbouw en de groei van de niet-werkende beroepsbevolking waarschijnlijk verder zal worden verlaagd;
- de aardgasvoorraad is niet onuitputtelijk; de invoer van energie zal in de jaren tachtig sterk verhoogd moeten worden;
 - het prijsniveau van menige niet-agrarische grondstof zal op de lange duur waarschijnlijk stijgen wegens toenemende schaarste, marktwijzigingen, en politieke ontwikkelingen;
 - het gunstige beeld van het Nederlands economisch klimaat dat binnen- en buitenlandse investeerders in de jaren vijftig en zestig hadden, heeft geleden door ongunstige internationale publiciteit, o.a. over stagnatie in bedrijfsinvesteringen, naar verhouding zeer hoge druk van belastingen en sociale lasten, en intensieve regulering van het bedrijfsleven door de overheid (46). De aantrekkingskracht die Nederland op buitenlandse bedrijven heeft uitgeoefend door de naar verhouding grote arbeidsvrede en de fysieke vestigingsplaatsvoorwaarden is door deze publiciteit sterk verminderd.

IV.17 Als kleine, open industriestaat is Nederland sterk onderhevig aan het industriebeleid en de handelspolitiek van 's-werelds grootste markt-economieën (de V.S., Japan en de Bondsrepubliek). De politiek van deze landen, en in mindere maar toenemende mate ook die van andere grote OESO-landen, alsmede die van de belangrijkste OPEC-staten (Saoedi-Arabië en Iran), de Sovjet-Unie, en de grote, sterk op industriële exportgroei gerichte ontwikkelingslanden (zoals Brazilië en Mexico), is bepalend voor de instituties en regels van het tussenstatelijk economisch verkeer.

IV.18 De internationaal-economische structuur is in het verleden voornamelijk onder invloed van slechts één of enkele van de allergrootste handelsnaties gevormd. Zo heeft het Engels liberalisme en de door Londen gehandhaafde gouden standaard sterk de wereldeconomie in de 19e eeuw en tot 1931 bepaald, terwijl vanaf 1944 de V.S. voor het wereldeconomisch systeem bepalend is geweest (47). De huidige handelsstructuur kan worden gekenschetst als een afbrokkellende Amerikaanse hegemonie waarin wat een kwart eeuw min of meer zeker was sinds ongeveer 1972 in beweging is. Wegens het huidige gebrek aan overwicht van één economie die leiding geeft aan het wereldeconomisch verkeer, is de structuurontwikkeling van de voor Nederland vitale internationale economie thans veel onzekerder geworden dan zij lange tijd is geweest. Dit maakt de positie van een kleine mogendheid met een zeer beperkte economische autonomie precair, aangezien gedragspatronen, regels en instellingen (de rechtsorde) veranderen en wellicht verzwakken, terwijl de ruimte voor het gebruik van economische macht door verscheidene concurrerende landen toeneemt.

IV.19 Nederland, dat weinig of geen structuurmacht heeft, heeft wel enige procesmacht, in de zin dat het de uitkomst van economische processen binnen bestaande structuren ten gunste van eigen doelen

en waarden kan beïnvloeden. Naarmate de structuren zich sneller wijzigen en de grootste economieën zich meer van hun economische macht bedienen om hun doelen na te streven, is er echter minder grond voor een creatief, autonoom lange-termijnbeleid van een kleine deelnemer. De kleinere partijen zullen in instabiele periodes zich meer defensief, anticiperend en reagerend moeten opstellen, om te voorkomen dat zij door exogene veranderingen worden verrast.

IV.20 De deelneming van Nederland aan belangrijke internationaal-economische beslissingen kan in de toekomst door diverse factoren bemoeilijkt worden. De rang van Nederland in de economische diplomatie en zijn rol daarin wordt enerzijds bedreigd door de opkomst van nieuwe partners in het internationaal overleg, zoals sterk groeiende ontwikkelingslanden en OPEC-staten, en anderzijds door de neiging van de grotere economische mogendheden om hun overleg en beleidscoördinatie op informele, inter-gouvernementele leest te schoeien, met uitsluiting van kleinere partners. Door de verschuivingen die gaande zijn in de economische rangorde komt Nederlands deelneming aan, en invloed op, het internationaal overleg in het gedrang, vooral waar selectie van landen voor representatie in beleidsorganen, besluitvorming met gewogen stemmen, of informeel overleg plaatsvindt. Hoewel rang op zich zelf van geen belang mag zijn en Nederlands rangverlies, gezien de ontwikkelingspolitiek, zelfs wenselijk mag worden geacht omdat het de opkomst van voorheen zwakkere economieën beduidt, moet toch worden vastgesteld dat Nederlands invloed op internationale economische besluitvorming in de toekomst zal kunnen verminderen. Een geringere rol in de regeling van het internationale monetaire verkeer en in de coördinatie van het conjunctuurbeleid zou de greep van de Nederlandse regering op de eigen economische situatie verzwakken. De uitschakeling van de Groep van Tien (48) en de opkomst van economische topconferenties zonder deelneming van Nederland wijzen duidelijk in deze richting. Zij wijzen ook op het belang van een sterke diplomatieke positie voor het interne beleid, en op de noodzaak om via coördinatie in de EG alsnog enige greep te behouden op de zaken die doorgaans door de grotere landen onderling geregeld worden.

IV.21 De Nederlandse economische toestand, die een van de belangrijkste determinanten is van de externe en interne beleidsmogelijkheden, is geen gegeven feit, maar een relatieve positie ten opzichte van andere landen. Aangezien een groot aantal landen min of meer dezelfde doelen nastreeft en daarbij over grotere reserves beschikt of minder kwetsbaarheden heeft dan Nederland, en deze landen vergelijkbare beleidsinstrumenten hanteren, is het niet overdreven om van een precaire economische competitie te spreken. Deze competitie betreft o.m. afzetmarkten, invoergoederen, bescherming tegen externe verstoringen, liquiditeit, kapitaal, arbeidskrachten, management, en vooral: technologie. De concurrentiestrijd om deze zaken, die niet alleen buiten maar ook binnen de

EG plaatsvindt, is subtieler en gevarieerder dan het rauwe protectionisme van de jaren dertig, en omvat discriminatoire handelsbeperkingen, subsidies, garantieschema's, exportcredieten, belastingvoordelen, loon- en rentebeleid, rijksinkoopbeleid, onderwijs- en onderzoeksbeleid, enz.

IV.22 Zoals bekend ondergaat de welvaartsproblematiek al lange tijd een verschuiving van het nationale naar het internationale niveau. Hoewel de gedachtevorming in Nederland sterk is gericht op enerzijds de binnenlandse verdeling van de welvaart en anderzijds op de behoefte om het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldproductie te vergroten, wordt slechts zelden aandacht geschonken aan de welvaartsverdeling binnen de groep der ontwikkelde landen, en de verschuivingen die daarin optreden. Een evenwichtig lange termijnbeleid is niet alleen op het eigen binnenland en de wereld als geheel afgestemd, maar ook op de tussen-niveaus. De toekomstige verdeling van de toegevoegde waarde en de werkgelegenheid over de lidstaten van de EG en de OESO is voor Nederland misschien wel even belangrijk als bijvoorbeeld de Nederlandse regionale economische verdeling is voor de afzonderlijke provincies.

IV.23 De plaats van Nederland in het internationaal economisch proces vereist dan ook voortdurende aandacht. Door de economische specialisatie die interdependentie kenmerkt worden de comparatieve voordelen van een land beter benut. Interdependentie kan dus de welvaart vergroten. Aangezien comparatieve voordelen zich in de tijd wijzigen, kan een land door een hoge of lage aanpassingssnelheid voor- of achterop raken. Hoe meer een land interdependent is met het buitenland, hoe minder onafhankelijk het zijn beleidsinstrumenten kan hanteren, en hoe moeilijker het dus kan zijn om achterstanden die zijn opgelopen door gebrekkige aanpassing aan technologische en structurele ontwikkelingen elders, weer in te halen.

V. INTERNE AUTONOMIE

a. Begrippen

V.1 In de inleiding wierpen wij vier vragen op over twee onderwerpen: a) Nederlands internationale positie en b) de interne beleidsvrijheid. Het eerste onderwerp is in de hoofdstukken III en IV behandeld. Thans richten wij ons op de vraag naar de binnenlandse beleidsvrijheid die Nederland geniet, gezien de internationale machtsstructuur en de eigen plaats daarin.

V.2 Wij definiëren interne autonomie als de vrijheid van een politieke eenheid (in casu Nederland) om zelf wettelijke en andere beleidsmaatregelen te treffen ten einde de eigen maatschappij te besturen volgens de wensen zoals die door het interne politieke stelsel worden vastgesteld. Het gaat dus om vrijheid van inmenging door externe politieke eenheden wier eigen voorkeuren de resultaten van het interne politieke systeem zouden kunnen beïnvloeden. Deze autonomie wordt verder beleidsvrijheid genoemd.

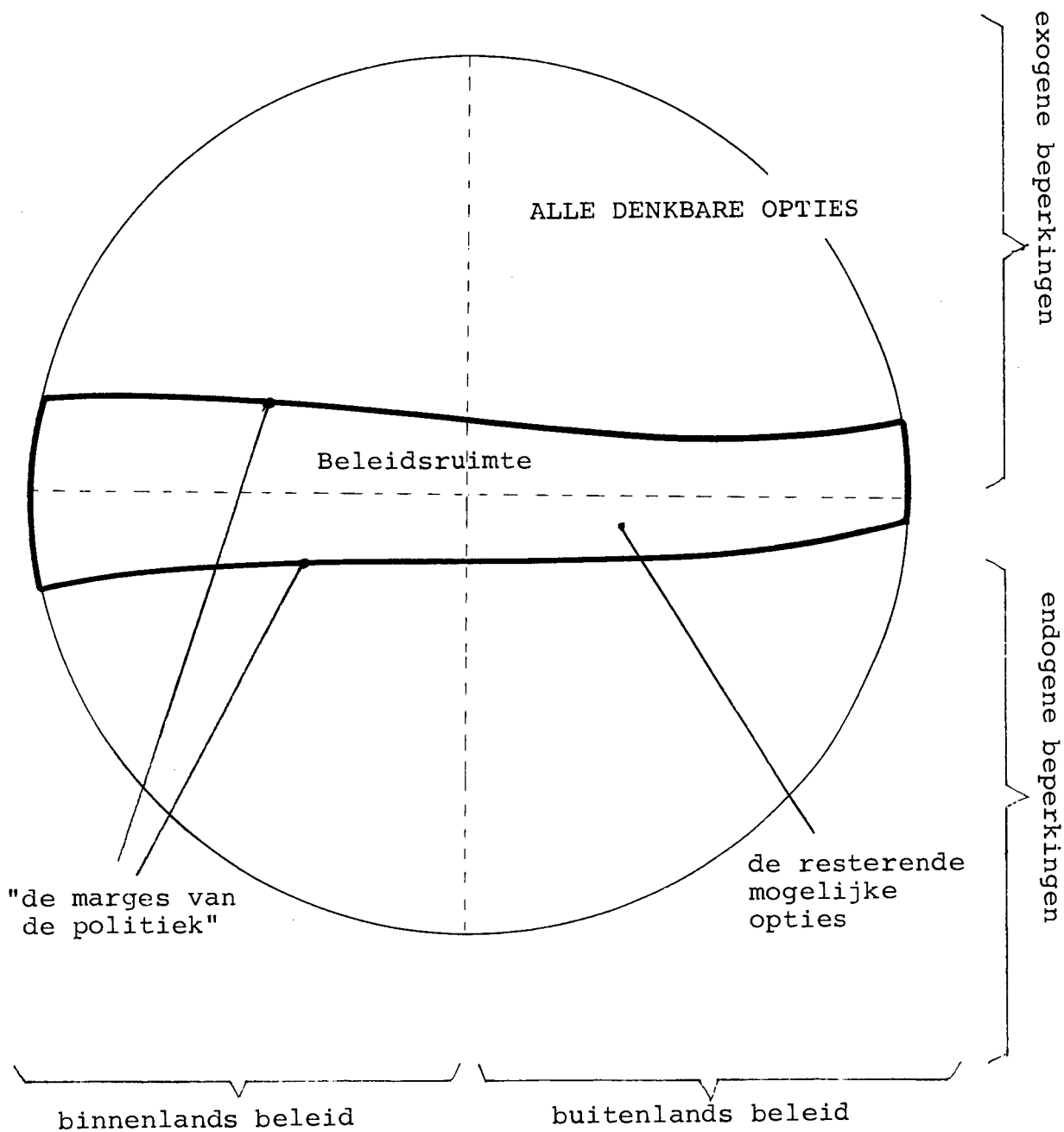
V.3 Deze vrijheid is formeel zeer groot, aangezien Nederland juridisch nagenoeg soeverein is (49). De niet-juridische beperkingen op deze vrijheid zijn deels van politieke, deels van economische, en deels van andere, praktische aard.

V.4 Wegens de grote verschillen tussen externe en interne overheidstaken is het nodig de binnenlandse beleidsvrijheid scherp te scheiden van de vrijheid waarmee het buitenlandse beleid kan worden gevoerd. Tevens moeten vrijheidsbeperkingen van interne oorsprong (endogeen) gescheiden worden van de buitenlandse (exogene) factoren waar het ons hier om te doen is.

V.5 De beleidsvrijheid is niet hetzelfde als het deel van alle beleidsmogelijkheden dat bruikbaar is. Er zijn immers nog veel andere beperkingen op het beleid dan de voorkeuren van exogene grootheden en de macht en invloed die zij daartoe kunnen uitoefenen. Deze andere dan machts(en)invloeds-)beperkingen reduceren de beleidsvrijheid tot wat wij de beleidsruimte zullen noemen.

V.6 Ter illustratie vatten wij volledige vrijheid (in fig. 1) als een cirkel op waarin alle denkbare rationale en irrationele, waarschijnlijke en onwaarschijnlijke gedragsalternatieven liggen. Deze cirkel is geen functie maar een verzameling; men kan net zo goed een vierkant tekenen, en hoeft aan het oppervlak geen bepaald getal te hechten. De linkerhelft betreft het binnenlands beleid en de rechterhelft het buitenlands beleid. De beperkingen zijn van exogene aard (boven) of van endogene aard (onder). Beperkingen door juridische, economische, politieke en andere factoren reduceren de praktisch te benutten oppervlakte tot de beleidsruimte waarbinnen een overheid meestal moet werken (zie figuur 1). Deze ruimte is een deelverzameling.

Figuur 1. Beleidsruimte



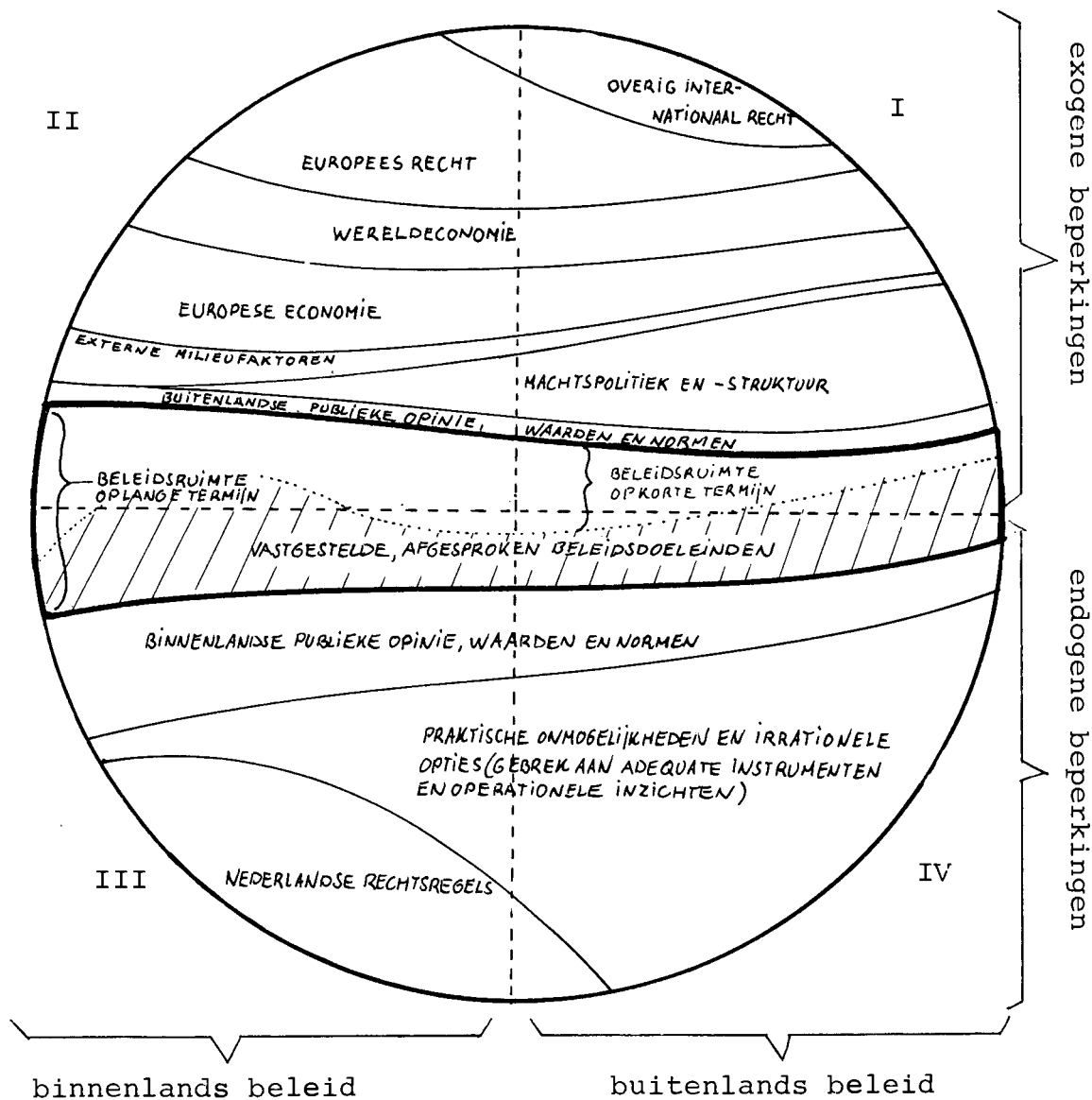
V.7 In figuur 2 is de beleidsruimte voor Nederland nader geïllustreerd. De oppervlaktes van de beperkingen duiden ongeveer op hun belang, doch het behoeft geen betoog, dat ze willekeurig zijn vastgesteld aangezien hiervoor geen objectieve en nauwkeurige maatstaven zijn. De oppervlaktes zijn verzamelingen; men moet ze als vakken en deelvakken opvatten zonder er getallen aan te verbinden.

V.8 Ter vergelijking zijn in figuur 3 ook de beleidsruimtes van drie andere landen geschetst. Een voorbeeld van smalle marges is een land als Tsjechoslowakije. De beleidsruimte van dit land wordt sterk door de exogene factor "Sovjet Unie" beperkt, vooral in het buitenlands beleid. De endogene factoren "ideologie" en "eenpartijstaat" (die op hun beurt extern bepaald zijn) beperken de binnenlandse opties. Voorbeelden van veel ruimere marges zijn de VS en Australië. Wegens de geringe handel met het buitenland, de enorme militaire macht, en het diplomatieke overwicht van de VS wordt, naar verhouding met andere landen, maar weinig door de buitenwereld aan de VS opgedrongen. Vooral in het binnenlands beleid staat de VS zelden bloot aan buitenlandse inmenging. Het land beschikt bovendien over grote reserves. Hoewel Australië's machtsbronnen vergelijkbaar zijn met Nederland (zie hoofdstuk III, tabellen 1 en 2), zijn de opties van dit land waarschijnlijk toch veel ruimer, onder meer door de grotere natuurlijke reserves en de, geopolitiek gezien, perifere ligging. De noodzaak om met de buurlanden en bondgenoten in de pas te lopen is minder sterk dan voor Nederland.

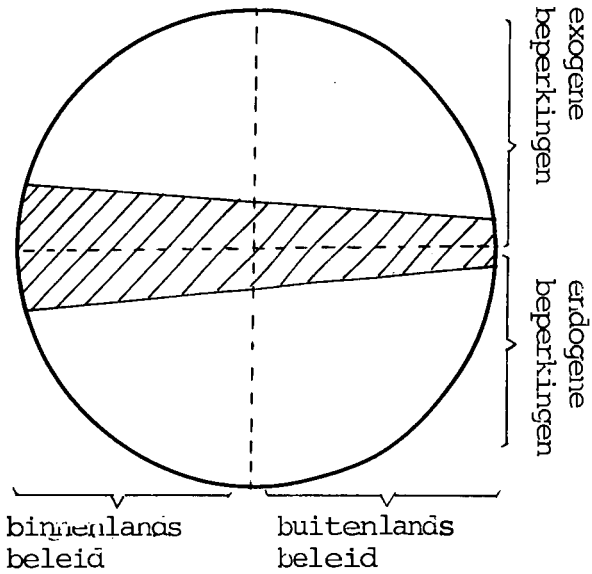
V.9 Uiteraard is figuur 3 slechts een indicatie, en zijn de aard en onwrikbaarheid van de beperkingen op de beleidsvrijheid van een land zeer verschillend. Zo hangt de beleidsruimte sterk af van de periode en het moment. Vooral de veranderende exogene beperkingen bepalen in hoge mate of de beleidsruimte op de lange duur groter of kleiner wordt. Men kan immers niet stellen dat in de politiek de vrijheidsgraad met de tijd toeneemt. Het tijdsaspect van de vrijheidsgraad is geen simpele, rechtlijnige of kromme functie, maar een grillige keten van kansen op kleine of grote opties. Menige politieke opening doemt langzaam of plotseling op door een verschuiving in de constellatie, maar verdwijnt weer snel om soms nooit weer te keren. Timing is dus van kritiek belang voor het benutten van autonomie. De kunst van het herkennen en behendig benutten van historische kansen is een van de beleidselementen waar de wetenschap der politiek nog tamelijk vreemd tegenover staat, al hebben zowel de historisch-filosofische analytici als de speltheoretici zich ermee beziggehouden.

V.10 De beleidscirkel van figuur 2 kan in vieren worden gedeeld. In de huidige analyse zijn wij niet geïnteresseerd in endogene factoren (het derde en vierde kwadrant) en het buitenlands beleid (het eerste en vierde kwadrant). Wij concentreren de aandacht op het tweede kwadrant (exogene invloeden op het binnenlands beleid)

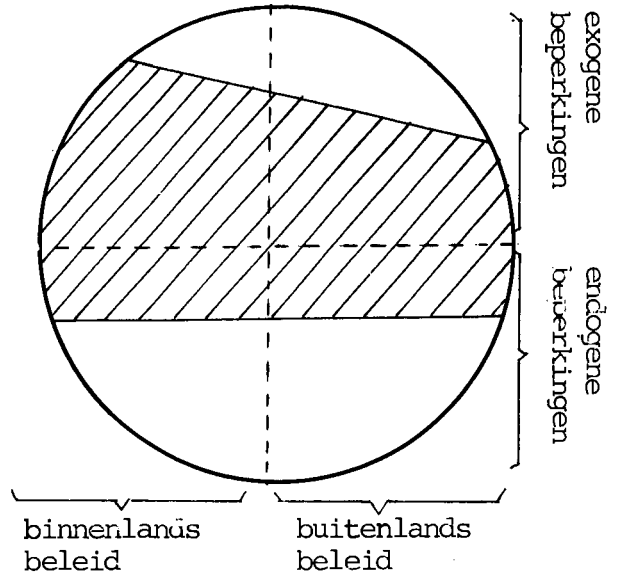
Figuur 2. Beleidsvrijheid en -ruimte van Nederland in de zeventiger jaren.



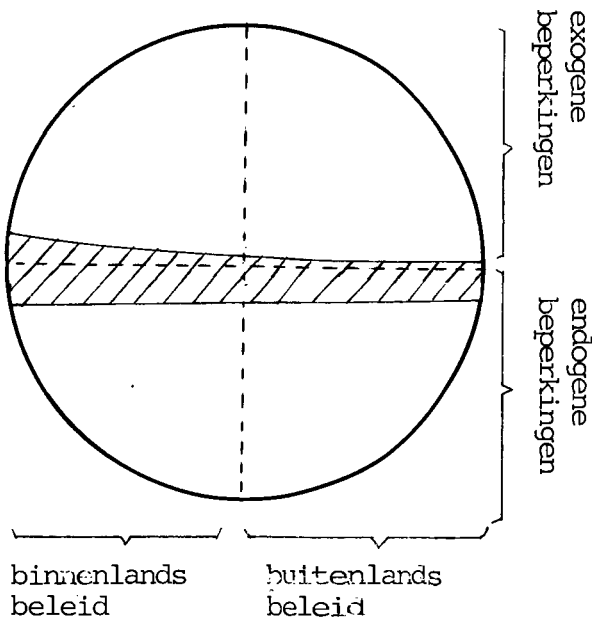
Figuur 3. Voorbeelden van beleidsruimtes



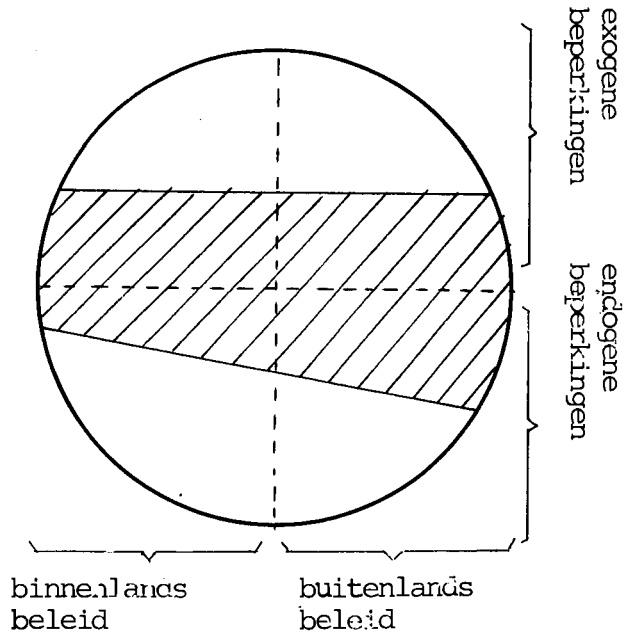
NEDERLAND



VERENIGDE STATEN



TSJECHOSLOWAKIJE



AUSTRALIË

al zal de volgende beschouwing ook een enkele keer het eerste kwadrant (exogene invloeden op het buitenlands beleid) raken. Zoals in de inleiding werd vastgesteld, is de vrijheid en benutbare ruimte van het buitenlands beleid een onderwerp apart dat hier niet wordt behandeld.

V.11 De vraag ó naar aanleiding van veel binnenlandse beleidswensen herhaald moet worden gesteld is welke beperkingen de internationale situatie oplegt aan de vrijheid van Nederland om de eigen maatschappij naar goeddunken, volgens de uitkomsten van het democratisch proces, in te richten. Deze vraag dringt zich dikwijls op bij lezing van planmatige studies en politieke programmaverklaringen waarin vaak, al of niet expliciet, extern opgelegde grenzen afwezig worden verondersteld.

V.12 Het bestaan van internationale beperkende factoren kan niet worden betwijfeld. Hoe zou een zo beperkt en kwetsbaar geheel als de Nederlandse samenleving immuun kunnen zijn voor grote, wereldomspannende krachten waar zelfs veel machtiger mogendheden zich niet of nauwelijks aan kunnen onttrekken? Om maar het meest sprekende voorbeeld te noemen: als door een ander verloop van de geallieerde offensieven in 1944-45 de grens tussen de Atlantische en Sovjetrussische invloedssferen in Europa 500 km meer naar het Westen was komen te liggen, zou onze maatschappij er volledig anders hebben uitgezien.

V.13 Nu doet zich direct een methodologisch probleem voor. Als wij de huidige Nederlandse samenleving als een gegeven aannemen, en ons niet bezighouden met de vraag in hoeverre zijzelf reeds het produkt is van de internationale situatie, zouden wij de conclusie dat Nederland niet erg door internationale factoren wordt beïnvloed, zelf reeds in onze analyse ingebouwd hebben. Het zou immers kunnen zijn, dat de samenleving reeds zo zeer door manifeste en impliciete invloeden van externe aard is gevormd, dat diezelfde invloeden, indien ze constant zouden blijven, in de toekomst geen nieuwe beperkingen zouden opleggen of nieuwe mogelijkheden zouden scheppen. Men zou het huidige Nederland namelijk als een aangepast land kunnen beschouwen dat zich heeft geschikt naar de externe determinanten, met name de grote invloed van de VS en EG-partners. (Dit wil nog niet zeggen dat als Nederland deze invloed niet vrijwillig had geaccepteerd de huidige maatschappijvorm ons opgedrongen zou zijn.) Deze methodologische moeilijkheid kan alleen bevredigend worden opgelost indien men de richting van een historisch onderzoek van vormende invloeden op de Nederlandse samenleving in wil slaan. Dat is echter niet onze bedoeling. Wij zullen ons beperken tot het eigentijdse Nederland, en gaan als dat nodig is hoogstens terug tot de jaren vlak na de Tweede Wereldoorlog.

b. Externe machtsinvloeden (50)

V.14 Laten wij ons ten eerste richten op die internationale factoren waarbij sprake is of kan zijn van bewuste machtsuitoefening door gebruik van machts- en invloedsmiddelen waardoor de beleidsopties van onze regering duidelijk zouden worden ingeperkt. Later zullen wij ook enige aandacht besteden aan de grenzen waartegen het binnenlands beleid bij voortduring oploopt, zonder dat de wensen van andere mogendheden een rol spelen. Dit zijn de gegevens die men aantreft in het buitenland en die, zonder dat van manipulatie gesproken kan worden, de ruimte voor het binnenlands beleid beperken. De grenzen tussen macht, politieke invloed, en beïnvloeding door feiten blijven evenwel vloeiend. Men kan het bestaan van machtsfactoren van harde aard constateren en analyseren; of zo'n machtsfactor echter als uitdaging, hinderpaal of zelfs onoverkomelijk obstakel door Nederland wordt ondervonden, wordt mede bepaald door de politieke doelstellingen, de inzichten, en de energie en inventiviteit van ons land. Er blijft daarom ook een duidelijk subjectief element in het spel.

V.15 De internationale machtssituatie kan, vanuit het gezichtspunt van ons land, in vier sferen of sub-systemen worden verdeeld: de Atlantische, de Westeuropese, de Oosteuropese en de mondiale sfeer. In deze sferen speelt zich de veiligheidsproblematiek, de economische en politieke integratie, en het internationalistische en ontwikkelingsbeleid van Nederland af.

(1) De Noordatlantische sfeer

V.16 Ten eerste bevindt Nederland zich in de Noordatlantische machtssfeer. Dit is een gevolg van (a) de uitkomst van de Tweede Wereldoorlog, (b) de daarna opgetreden polarisatie tussen West en Oost, (c) onze Westerse of liberaal-democratische oriëntatie met de inherente nadruk op individuele grondrechten, (d) onze economische vervlechting met de markteconomieën van de westelijke wereld, en (e) dientengevolge een daad van buitenlands-politieke keuze: alliantie met de VS en andere Westerse mogendheden. Ook zonder deze keuze voor lidmaatschap van de organisaties die de Noordatlantische machtssfeer belichamen (NAVO en OESO) zou Nederland door zijn ligging in feite van deze sfeer deel uitmaken, en alleen niet aan de formele besluitvorming deelnemen.

V.17 Het bestaan van deze Noordatlantische machtssfeer berust op een veelheid van factoren, waarvan historische, culturele, economische, militaire en politiek-psychologische alle belangrijk zijn. Deze machtssfeer wordt geleid door de VS, waarvan de rol vooral door vier factoren bepaald wordt:

- a. het militaire gewicht van de VS, onder meer tot uiting komend in de omvang van de Amerikaanse strijdkrachten in

vergelijking tot die van de overige bondgenoten; de zeggen-
schap over de overgrote meerderheid van de nucleaire wapens
in het westelijk arsenaal; de aanwezigheid van Amerikaanse
strijdkrachten in Europa; de voorsprong op het gebied van de
militaire technologie;

- b. de economische kracht van de VS, onder meer tot uitdrukking
komend in 's-werelds grootste nationaal produkt, een grote
concurrentiekracht in technologisch-geavanceerde sectoren,
een relatief hoge graad van zelfvoorziening en toch een
belangrijke plaats in de wereldhandel, en een centrale rol in
het wereldverkeer in geld en kapitaal;
- c. de over het algemeen sterke diplomatieke positie van de VS
die voortvloeit uit het feit dat dit land in staat en vaak
ook geneigd is een grote rol te spelen in een aantal strate-
gisch belangrijke regio's;
- d. de liberaal-democratische oriëntatie van de VS, die enerzijds
de bondgenoten een tamelijk grote speelruimte laat, en ander-
zijds de VS tot ingrijpen dwingt (verleidt) in situaties waar
al of niet democratische stelsels het gevaar lopen in de
Sovjetrussische of anderszins communistische invloedssfeer te
geraken.

V.18 Deze factoren van macht, invloed en politieke filosofie
manifesteren zich deels in de bilaterale verhouding tussen de VS
en Nederland en deels in het multilaterale kader van de Noord-
atlantische belangengemeenschap. Hoewel de Amerikaans-Nederlandse
beïnvloeding zeer asymmetrische vormen aanneemt, is zij uiteraard
zelden geheel "one-way".

V.19 In het multilaterale kader spelen natuurlijk ook de invloeden
van andere, Westeuropese landen een rol. Hoewel hun machtsmiddelen
aanmerkelijk geringer zijn dan die van de VS, kunnen zij, althans
de grotere onder hen, toch vaak een overwicht op Nederland doen
gelden. Hoewel de aanwezigheid van de andere Westeuropese landen
wellicht in sommige gevallen de afhankelijkheid van Nederland
jegens de VS als voornaamste garantiemogendheid ook enigszins kan
verminderen, heeft Nederland over het algemeen blijk gegeven een
grote afhankelijkheid van een ver verwijderde, liberale supermacht
te prefereren boven uitsluitende afhankelijkheid van de grote
buurlanden Frankrijk en Duitsland. Als voorbeeld van huiver voor
teveel concentratie op buurlanden wordt wel de Nederlandse verwer-
ping genoemd van De Gaulles voorstellen om tot een politieke unie
te komen (51).

V.20 Op welke wijze werkt nu de Noordatlantische machts-
sfeer in op de Nederlandse besluitvorming, dat wil zeggen in hoeverre
worden uit deze sfeer grenzen gesteld of keuzen opgedrongen aan de
ontwikkeling van de Nederlandse samenleving? De Atlantische invloed
lijkt potentieel het grootst (d.w.z. of de invloed in werkelijkheid
ook groot is, is een tweede) op de volgende beleidsterreinen:

- de taken en inpassing van de Nederlandse defensie in het grote geheel van het Noordatlantisch verband; dus de omvang van de defensiebegroting en de samenwerking met andere landen op het terrein van internationale veiligheid;
- belangrijke aspecten van het internationaal-politiek beleid, voornamelijk die waarbij het veiligheidsaspect een grote rol speelt c.q. vitale belangen van de grote bondgenoten op het spel staan;
- het militaire aanschaffingsbeleid en de defensieindustrie;
- de "economische veiligheid" (veiligstelling van de voorziening van elementaire behoeften aan energie, voedsel en grondstoffen);
- enkele internationale aspecten van Nederlands economische ordening (onder meer regelingen met betrekking tot buitenlandse investeringen);
- aspecten van het internationaal-economisch beleid, zoals de vrijhandel, en de handelspolitiek van de EG, doch ook de beperking van handel in strategische goederen met lidstaten van het Warschaupact en de handelspolitiek van de EG.

V.21 Voorbeelden van manifeste machtsuitoefening (expliciete dwang op Nederlandse besluitnemers) door Atlantische bondgenoten komen op geen van de genoemde terreinen veelvuldig voor. Het duidelijkst ligt het in het internationaal politiek beleid, namelijk de dekolonisatie van Indonesië en West-Irian, aangezien de VS (door onthouding van steun) de Nederlandse tegenstand tegen Indonesië kon breken (52). Op de andere gebieden is de Atlantische macht meer impliciet dan manifest, meer beïnvloeding dan dwang. Formeel mag het zo zijn dat Nederland grote keuzemogelijkheden heeft, doch praktisch is de ruimte beperkt, omdat (en zolang) Den Haag met de visie van de bondgenoten en het collectieve belang van de alliantie rekening houdt.

V.22 Aangezien de bovengenoemde zes punten van beïnvloeding consequenties hebben voor binnenlands-politieke keuzen, met name door het proces van impliciete beïnvloeding, is het niet onjuist om van een inperking van een deel van de beleidsvrijheid te spreken. Zo wordt het militair aanschaffingsbeleid sterk bepaald door de gevoelde noodzaak om de VS niet onnodig te irriteren. Aangezien Nederland met zijn veiligheidsbeleid in een vragende positie is, omdat de VS onmisbaar is voor het Europese militaire evenwicht, zal de Nederlandse regering in het algemeen zoveel mogelijk doen om de belangstelling van de VS voor West-Europa groot te houden. De VS kan het dus in het algemeen best zonder manifeste machtsuitoefening op Den Haag stellen.

V.23 De impliciete machtsbeïnvloeding is waarschijnlijk het grootst geweest in de eerste vijf à tien jaar na de Tweede Wereldoorlog. Toen hebben de Verenigde Staten door het stellen van voorwaarden aan hun economische en militaire hulp een aantal

beslissingen beïnvloed die ook anders hadden kunnen uitvallen. Zo legde Washington met de Marshall-hulp de conditie op dat de ontvangers in onderlinge overeenstemming de benutting moesten regelen en de weg van de economische samenwerking moesten inslaan. De VS bevorderde dus de (reeds aanwezige) wens naar eenwording van West-Europa (al is dit streven (nog) niet geslaagd). Ook de nadruk op het marktmechanisme in het na-oorlogse economisch beleid moet met de macht van de VS in verband worden gebracht. De VS heeft dit bevorderd, doch heeft daarmee geen fundamentele verandering afgedwongen, aangezien Nederland vanouds aan het in grote lijnen liberalistisch economisch regime van Groot-Brittannië gewend was, en ook zelf, als commerciële natie, de marktfilosofie en vrijhandelsgedachte aanhing.

V.24 Hoewel de hier beschreven impliciete inperking van de Nederlandse autonomie door de VS weinig aandacht krijgt, is zij wellicht mede een verklaring van het feit dat de politieke groeperingen die de maatschappijontwikkeling in een richting willen sturen die afwijkt van de belangrijkste bondgenoten de voortzetting van de Nederlandse deelname aan het Noordatlantisch verbond ter sprake stellen. Met eventuele beëindiging van Nederlands lidmaatschap van de NAVO worden vooral buitenlandspolitieke doelen nagestreefd, in het bijzonder een verzwakking van het Westerse bondgenootschap die door voorbeeldwerking de blokvorming zou dienen af te zwakken en de Oost-West betrekkingen zou dienen te verbeteren. Wellicht speelt ook de wens naar een grotere interne autonomie een rol. De tegenstanders van beëindiging van het NAVO-lidmaatschap hechten echter minder belang aan de bereikbare autonomie winst (de impliciete pressie komt in hun politiek misschien juist goed van pas). Zij duiden bovendien op het gevaar dat verzwakking van het bondgenootschap zou kunnen betekenen voor de veiligstelling van Nederlands fundamentele autonomie op de lange termijn.

V.25 Wij zullen deze belangrijke keuze hier verder niet bespreken, aangezien deze studie zich niet direct met concrete politieke problemen bezighoudt en niet het buitenlands beleid tot onderwerp heeft. Wel zij in het kader van dit hoofdstuk over autonomie opgemerkt, dat de autonomie winst door uittreding uit de NAVO om twee redenen gering zou kunnen blijken te zijn: ten eerste is Nederland door het vaak vergeten Verdrag van Brussel (1948) tot 1998 een militaire bondgenoot van Engeland, Frankrijk, België, Luxemburg, West-Duitsland en Italië (de Westeuropese Unie); en ten tweede is de mate waarin de Nederlandse maatschappij sociaal-economisch is verweven met de maatschappijen van de omliggende landen, vooral door de EG, zo hoog dat de praktische bruikbaarheid van grotere autonomie zou kunnen tegenvallen. Dit blijft echter een zaak van persoonlijke schatting van het effect van een Nederlandse uittreding op de Oost-West verhouding, de waarde van eventuele additionele autonomie, en de kosten die men voor deze doeleinden zou willen maken.

(2) De Westeuropese sfeer

V.26 De Westeuropese machtssfeer, die binnen de Noordatlantische ligt, berust behalve op geografische nabijheid, ook op gemeenschappelijke economische en politieke belangen en problemen, en op een keuze, namelijk de bereidheid tot deelname aan een proces van samenwerking, integratie en overdracht van bevoegdheden. De machtsprocessen in deze sfeer spelen zich op twee niveaus af, namelijk tussen de staten onderling en tussen de staten en het boven hen geplaatste gezag. Beide niveaus staan in het huidige stadium van de integratie ten nauwste met elkaar in verband.

V.27 Macht en mogelijkheden tot beïnvloeding bevinden zich ten eerste in de handen van de grote lidstaten, ten tweede in die van de kleinere lidstaten (vooral als deze gezamenlijk zouden optreden - en dan vooral in negatieve zin door blokkering van de plannen der groteren), en ten derde in die van de communautaire instellingen. Er zijn natuurlijk ook combinaties van deze groepen mogelijk. Voor Nederland lijken met name van belang:

- a. de positie van de Duitse Bondsrepubliek als belangrijkste afzetmarkt en als sterkst economisch lid van de Europese Gemeenschap;
- b. de rol van de Bondsrepubliek, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als grote landen, die in staat zijn belangrijke relaties in de wereldpolitiek te onderhouden en beslissingen buiten Europa te beïnvloeden;
- c. de toonaangevende rol van deze drie in de EG, omdat als zij het eens zijn, de communautaire besluitvorming meestal de door hen aangegeven richting zal volgen;
- d. de geïnstitutionaliseerde overreding die belichaamd is in de communautaire instellingen, met een de facto beperkte mogelijkheid voor de kleinere lidstaten om het vetorecht uit te oefenen.

V.28 De volgende Nederlandse beleidsterreinen zijn in beginsel onderhevig aan beïnvloeding vanuit de Westeuropese sfeer:

- belangrijke onderdelen van het economisch beleid, met name handelspolitiek, landbouwbeleid, regionaal economisch beleid, doch ook milieubeleid, transportbeleid, steunverlening aan de industrie en verkeer van arbeidskrachten;
- aspecten van economisch-maatschappelijke ordening (bijv. vennootschapsrecht, medezeggenschap, belastingwetgeving);
- monetair beleid en kapitaalverkeer;
- het beleid ten aanzien van "economische veiligheid";
- het beleid ten aanzien van "economische structuren" (bijv. industriële herstructurering, sectorbeleid);
- onderdelen van het buitenlands beleid, voornamelijk die waarbij de positie van de Gemeenschap dan wel van West-Europa gemoeid is;
- onderdelen van andere beleidsterreinen, bijv. op sociaal terrein, onderwijs, en werkgelegenheid.

V.29 De meeste van deze beleidsterreinen houden verband met de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving, doch de mate waarin via deze terreinen ook inderdaad beïnvloeding door manifeste machtsuitoefening op onze samenleving plaatsvindt, is tot nog toe gering geweest. Men moet zich extreme situaties voorstellen om directe machtsinterventies in Nederland door Westeuropese landen (apart of gezamenlijk) plausibel te maken. Scherpe veranderingen in eigendomsverhoudingen bijvoorbeeld, waarbij ook Duitse, Franse of Engelse belangen zouden worden geraakt (of Amerikaanse, maar de gevolgen daarvan horen in de Noordatlantische sfeer), zouden tot represailles of andere vormen van machtsuitoefening aanleiding kunnen geven. Interventies of scherpe diplomatieke stappen zouden zich wellicht ook voordoen bij een wijziging van de Nederlandse staatsvorm in totalitaire richting, en waarschijnlijk ook bij terugtrekking uit de Westeuropese samenwerking. Afgezien van zulke onwaarschijnlijke gebeurtenissen zal de beïnvloeding vanuit de Westeuropese machtssfeer zich beperken tot de mildere vormen van manifeste en impliciete diplomatieke pressie om aan regionale processen mee te doen.

V.30 De mate van de beïnvloeding vanuit Westeuropa wordt gedeels bepaald door de omvang van de integratiedoelstelling. Wordt de integratie gericht op het tot stand brengen van een confederale of federale Europese staat, dan zullen talrijke essentiële aspecten van de Nederlandse samenleving worden geraakt. Ook bij een minder vërgaande doelstelling (zoals neergelegd in het rapport-Spiereburg) (53) wordt de Nederlandse samenleving ten zeerste beïnvloed, in het bijzonder het sociaal-economisch beleid van de overheid. Dat de Nederlandse regering zich dit bewust is bleek uit de verklaring van Minister Van der Stoep dat de regering bereid was voor een Economische en Monetaire Unie "fatale" stappen te zetten (d.w.z. stappen die fataal zijn voor de eigen monetaire autonomie).

V.31 Er doet zich hierbij overigens direct een probleem met het begrip macht voor. De bindingen die via het integratieproces worden aanvaard, zijn vrijwillig aangegaan, aangezien Nederland in beginsel in de jaren vijftig had kunnen besluiten buiten dat proces te blijven. De afdracht van soevereiniteit en daarmee de toegenomen gevoeligheid voor beïnvloeding door de Europese organen is in het integratieproces eigenlijk zelf gekozen. Kan men in die gevallen nog spreken van internationale machtsuitoefening? Het gaat hier eigenlijk om een vorm van macht die tussen traditionele buitenlandse betrekkingen en binnenlands-politieke processen in ligt. Naarmate de verhouding tussen de Westeuropese landen zich meer zou bewegen in federale richting, verandert ook de aard van hun onderlinge machtsbetrekkingen, totdat er eigenlijk niet meer van internationale macht, maar van regionale en functionele macht moet worden gesproken. Gezien het gebrek aan politieke integratie gaat het in West-Europa minstens voorlopig nog voornamelijk om internationale factoren. De communautaire betrekkingen kunnen dan

ook in sommige gevallen ondergeschikt worden gemaakt aan nationale machtspolitieke doelstellingen.

V.32 Het lijkt er dus op dat machtsuitoefening binnen de Europese Gemeenschappen slechts van beperkte en diffuse betekenis is. Het bestrijkt immers nauwelijks de vitale sfeer van het militaire veiligheidsbeleid, dat (nog) vrijwel geheel in de Noordatlantische machtssfeer ligt, niettegenstaande de beperkte Westeuropese samenwerking op het terrein van militair materieel en opleiding.

V.33 Evenals in de Noordatlantische sfeer geldt in de Westeuropese dat manifeste machtsuitoefening op ons land zelden voorkomt, maar dat impliciete macht een grotere rol speelt. Hoewel de huidige machts-driedeling binnen West-Europa tussen de Bondsrepubliek, Frankrijk en Groot-Brittannië ons land veel speelruimte biedt, heeft in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog de potentiële macht van een herrijzend Duitsland veel impliciete invloed op ons beleid uitgeoefend. Dit geldt zowel het veiligheidsbeleid als de Westeuropese integratie en het economisch beleid. Enige vrees voor Duitsland heeft zowel de Beneluxsamenwerking als de Europese samenwerking bevorderd. Beide hebben de Nederlandse maatschappij beïnvloed wegens het grote aantal verplichtingen dat met name door de Verdragen van Rome werd aanvaard. Hoewel de vrees voor een herrijzend Duitsland snel plaatsmaakte voor de vrees voor de Sovjet Unie, bleef Duitsland impliciet het Nederlandse integratiebeleid beïnvloeden, gezien het streven om West-Duitsland in de Westeuropese gemeenschappen en de NAVO te verankeren.

(3) De Oosteuropese sfeer

V.34 Wegens de fundamentele verschillen in ideologische oriëntatie en machtsbronnen tussen Nederland en de Sovjet Unie, is de ontwikkeling van het buitenlands beleid van de Sovjet Unie en haar invloedssfeer van groot belang voor de Nederlandse autonomie op de lange termijn. Tegen de macht en de ons onwelgevallige beleidsdoelen van de Sovjet Unie en haar bondgenoten heeft Nederland zich dan ook door het lidmaatschap van de NAVO en de Westeuropese Unie (WEU) trachten in te dekken. Er behoeft daarom niet zózeer rekening gehouden te worden met rechtstreekse pressie van de machtige USSR op ons land als het geval zou zijn indien Nederland alleen stond of West-Europa het zonder het Amerikaanse tegenwicht moest stellen. Dit neemt niet weg dat het grote gewicht van het Oostblok zich wel degelijk doet gevoelen. Dat de belangen en waarden van het Oostblok vaak niet de onze zijn vindt zijn uitdrukking in acties die rechtstreeks gericht zijn op de Westelijke samenleving in haar geheel, of in ander optreden van de USSR waarvan een versturende werking kan uitgaan. Reacties daarop zullen voornamelijk in collectief Noordatlantisch verband geformuleerd en ondernomen worden. Dit laatste zou veranderen, indien de USSR erin zou slagen een afzonderlijke Pan-Europese context (met opheffing van de beide bondgenootschappen en verdrijving van de Amerikaanse presentie in Europa) te scheppen

waarin zij rechtstreeks met de Westeuropese landen zou kunnen onderhandelen zonder Amerikaanse steun voor de laatsten. Door het gebrek aan tegenmacht zouden de kansen op machtsaanwending door de USSR dan veel groter worden.

V.35 Ook in de status-quo kan van het bestaan van het Oosteuropese machtsblok en van de Oost-West-spanning een merkbare invloed uitgaan op de Nederlandse samenleving. Een verhoogd spanningsniveau kan politiek-psychologische veranderingen teweegbrengen, evenals grotere militaire uitgaven. Een gevoel van bedreiging kan leiden tot grotere interne cohesie, grotere aanpassing aan de wensen van de VS, en het verstrakken van de interne discipline. Andersom bevordert Oost-West ontspanning ook maatschappelijke ontspanning en minder intensieve Atlantische betrekkingen. Hoewel er in de Oost-West verhouding in het algemeen geen sprake is van speciaal op Nederland gerichte pressie, is de houding van de USSR dus toch van grote invloed op de militaire, ideologische, en maatschappelijke ontwikkeling van Nederland.

V.36 Het probleem van eventuele subversieve acties die vanuit het Oostblok tegen Nederland zouden kunnen worden gevoerd ligt iets anders. Het kan hierbij om acties op het ideologische terrein en wellicht ook bevordering van verstoringen van de rechtsorde gaan, waarbij voor ogen kan worden gehouden dat voor de USSR de politiek van vreedzame coëxistentie geen verflauwing van de ideologische competitie hoeft te zijn en slechts een verandering van tactiek en instrumenten kan impliceren. Zulke acties zouden het politiek klimaat in Nederland sterk kunnen verwarren, of juist verharden indien het duidelijk zou zijn welke staat ze steunde. (Met deze opmerking over mogelijke subversieve of illegale acties wordt overigens niet gesuggereerd dat deze alleen door Oost-Europa zouden kunnen worden georganiseerd. Iedere staat beschikt in beginsel over de middelen om elders subversief of illegaal op te treden. Die middelen zullen worden ingezet zodra een overheid meent daarmee zijn beleidsdoelen te bevorderen).

(4) De mondiale sfeer

V.37 Vervolgens is er de wereldwijde machtssfeer, waarin behalve de staten van de drie voorgaande sferen ook de talrijke landen van de Derde Wereld en de Volksrepubliek China een rol spelen, al dan niet binnen het kader van de VN-organen. Deze machtssfeer is uit de aard der zaak veel heterogener van samenstelling dan de voorgaande, en heeft nog weinig structuur. Machtsuitoefening door een of meer ontwikkelingslanden, eventueel handelend in georganiseerd verband, komt nog niet veel voor; met uitzondering van OPEC is er nog slechts sprake van morele en ideologische pressie via grote fora en de publieke opinie, waarbij de ontwikkelingslanden het contrast tussen hun armoede en de Westerse rijkdom aan de kaak stellen en diplomatiek benutten.

De olieboycot heeft echter getoond dat bepaalde ontwikkelingslanden machtsmiddelen hebben en hun acties zich ook tegen Nederland kunnen richten, al heeft het olie-embargo Nederland weinig economische schade berokkend en de internationale positie van ons land niet verzwakt. (Het Nederlands imago in de VS is erdoor verbeterd.) Actie van groepen in de Derde Wereld zal zich in het algemeen richten tegen de gehele Westelijke wereld of grote delen daarvan. Reactie zal zich dan waarschijnlijk voordoen binnen de reeds genoemde Atlantische of Europese kaders; de effecten van de machtsuitoefening zullen ons dan via die omweg bereiken.

V.38 De machtsdragers die hier direct of indirect invloed op Nederland zouden kunnen uitoefenen zijn:

- a. groeperingen van landen en bewegingen van de Derde Wereld die mede door hun rol in de VN invloed kunnen uitoefenen op de publieke opinie in de wereld in het algemeen en in de westelijke landen in het bijzonder;
- b. groeperingen van landen van de Derde Wereld die mono- of oligopolistische posities op het gebied van de grondstof- en energievoorziening kunnen uitbuiten, of een sterke aanbodpositie op ander terrein zouden kunnen ontwikkelen (inclusief de produktiefactoren kapitaal (OPEC) en arbeid (Middellandse-zeelanden));
- c. landen die vanwege hun bijzondere strategische positie speciale relaties kunnen aangaan met één of beide supermachten;
- d. landen die door het bezit van militaire machtsmiddelen in staat zijn tot het uitoefenen van macht op voor Nederland belangrijke partners.

V.39 De gebieden van Nederlands beleid waarop in beginsel repercussies verwachtbaar zijn, zijn de volgende:

- onderdelen van de buitenlandse politiek;
- onderdelen van het economisch beleid, met name grondstoffen-, handels-, en economisch veiligheidsbeleid;
- de Nederlandse plaats in de internationale arbeidsverdeling;
- de ontwikkelingssamenwerking.

V.40 Het verband tussen deze beleidsterreinen en de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving is voornamelijk indirect maar op de lange duur bepaald aanwezig. Men denke aan de consequenties van al of niet kartelmatige verhoging van grondstoffenprijzen voor ons land. Door evolutie van de publieke opinie is ook een directer verband aan het ontstaan tussen de problematiek van de Derde Wereld, mondiale vraagstukken van de menselijke samenleving (milieu, grondstoffen, voedsel) en levenspatronen en consumptiegewoonten in de ontwikkelde landen. Dit ligt echter meer op het vlak van morele beïnvloeding en impliciete, latente en toekomstige macht dan van expliciete machtsuitoefening.

V.41 Apart vermelding verdient de mogelijkheid dat door ontwikkelingen in de Derde Wereld de verhouding tussen de supermachten

wordt beïnvloed, hetgeen weer zijn weerslag zou kunnen hebben op de Oost-West-verhouding en op de Atlantische invloedssfeer. Zulke indirecte beïnvloeding kan ernstige gevolgen voor Nederland hebben. Men denke, als voorbeeld, aan de macht die de Sovjet Unie zou verkrijgen indien Zuidelijk Afrika in haar invloedssfeer zou vallen, of de macht die de Sovjet Unie zou winnen als een der belangrijkste olie-exporteurs in het Midden-Oosten sterk onder haar invloed zou komen. Beide ontwikkelingen te zamen zouden het Westen, en daarmee Nederland, zeer kwetsbaar kunnen maken, met name wat de aanvoer van olie en minerale grondstoffen betreft. De kwetsbaarheid zou door diversificatie van de invoer, vorming van strategische voorraden, en andere maatregelen natuurlijk sterk kunnen worden beperkt.

(5) Overige dragers van macht en invloed

V.42 Zoals bekend wordt in het internationale gebeuren de macht niet alleen door staten uitgeoefend. Internationale invloed, al dan niet gesteund door machtsmiddelen, wordt immers in meerdere of mindere mate ook aangetroffen bij economische organisaties (bijv. multinationals, vakbewegingen); internationale niet-gouvernementele politieke bewegingen (bijv. bevrijdingsbewegingen) en terreurorganisaties; organisaties van de internationale publieke opinie (bijv. Amnesty International); en andere "actoren".

V.43 Multinationals met hoofdvestiging in Nederland nemen een belangrijke plaats in de economische structuur van ons land in. Tabel 7 laat de grootte zien van de Nederlandse industriële multinationals in verhouding tot andere Europese ondernemingen. Tabel 8 rangschikt ze onder alle multinationals in de wereld. Tabel 9 vergelijkt de grote Nederlandse banken met de grootste commerciële banken elders. Men mag uit de omvang van deze bedrijven op het eerste gezicht wellicht afleiden dat zij door het expliciet uitoefenen van druk, of impliciet door hun aanwezigheid, in staat zijn tot politieke beïnvloeding van de Nederlandse economie. Te denken ware aan de mogelijkheid van verplaatsing van activiteiten naar het buitenland, c.q. vermindering van investeringen in Nederland; aan hun beleid ten aanzien van liquiditeitsbeheer, winstovermakingen, fusies, internationale vakbonden en andere grensoverschrijdende verschijnselen; en hun beleid in tijden van verstoring van het normale handelspatroon.

V.44 De politieke invloed die multinationale maatschappijen met hoofdvestiging in Nederland op het Nederlandse overheidsbeleid uitoefenen is per definitie voornamelijk een kwestie van binnenlandse politiek en valt dus buiten het bestek van deze studie. Dit geldt niet voor bedrijven met hoofdvestiging in het buitenland. Ten aanzien van dezelfde onderwerpen als hierboven genoemd kunnen zij invloed op het Nederlands beleid uitoefenen die internationaal

Tabel 7.

De 10 grootste Nederlandse industriële ondernemingen a)
Europese rangorde, 1975

<u>Rangorde</u>		<u>Omzet in miljarden \$</u>
1	Koninklijke Olie/Shell (NL/GB)	34,0
3	Unilever (NL/GB)	14,9
5	Philips	12,4
40	Akzo	4,4
51	Estel Hoesch-Hoogovens (NL/D)	3,8
52	DSM	3,8
145	Esso Nederland b)	1,1
150	Rijn-Schelde-Verolme	1,1
160	Thyssen-Bornemisza	1,0
188	Heineken	0,9

Ter vergelijking: het Nederlands BNP was \$ 76,3 miljard in 1975.

Bron: Vision, October 1977, (English edition), blz. 49-72.

a) Multinationale ondernemingen met hoofdzetel in Nederland die tot de 500 grootste Europese ondernemingen behoren, gerangschikt naar hun omzet in 1975 (exclusief BTW; omgerekend in US dollars).

b) Onder Exxon, USA

Tabel 8.

De 10 grootste Nederlandse industriële ondernemingen
Wereldrangorde, 1976

		<u>Omzet in miljarden \$</u>
3.	Koninklijke Olie/Shell (NL/GB)	36,0
12.	Unilever (NL/GB)	15,8
17.	Philips Gloeilampenfabrieken	11,5
93.	Akzo Group	4,1
112.	ESTEL	3,5
113.	DSM	3,5
436.	Esso Nederland	1,0
597.	Koninklijke Wessanen	0,7
601.	VMF-Stork	0,7
661.	Heineken	0,6

Bron: Bewerkt aan de hand van gegevens uit Fortune, 95 (1977), nr. 5 (May) en 8 (August).

Tabel 9. De tien grootste commerciële banken in de wereld gerangschikt naar activa (1976).

	<u>activa (US \$ x 1000)</u>
1. Bank America Corp. (USA)	73.912.940
2. Citicorp (USA)	64.281.504
3. Chase Manhattan Corp. (USA)	45.637.747
4. Deutsche Bank (D)	44.593.275
5. Dai-Ichi Kangyo Bank (Japan)	43.012.074
6. Banque National de Paris (F)	41.424.423
7. Banco do Brasil (Brazilië)	39.868.607
8. Crédit Lyonnais (F)	38.010.237
9. Fuji Bank (Japan)	37.233.164
10. Sumitomo Bank (Japan)	37.174.458
<u>Voorts</u>	
32. Algemene Bank Nederland	22.747.943
40. Rabobank	20.693.446
41. Amsterdam-Rotterdam Bank	20.519.558

Bron: Fortune, 95 (1977), 7 (July) en 8 (August).

van karakter is. Hoewel er geen buitenlandse multinationale ondernemingen zijn die ten aanzien van Nederland een sterke monopoliepositie innemen, kunnen buitenlandse bedrijven wel hun stem laten horen, de meningsvorming beïnvloeden, en een zekere pressie op beleidsvoerders uitoefenen. In het algemeen heeft de pressie vanuit het internationale bedrijfsleven slechts betrekking op eng omschreven onderdelen van het overheidsbeleid en is zij gericht op de eigen bedrijfsdoeleinden. Aangezien het buitenlandse bedrijfsleven belang heeft bij het ondernemingsklimaat is het dus ook geneigd stelling te nemen in vraagstukken van algemeen economisch beleid. Een voorbeeld hiervan is de oppositie tegen de vermogensaanwasdeling (VAD) (54). Door de sterke groei van de multinationale ondernemingen en hun toenemende aandeel in het internationale verkeer in goederen, diensten, kapitaal, technologie en management, mag verwacht worden dat hun gewicht voor, en invloed op, het overheidsbeleid in de toekomst sterk zal groeien (55).

V.45 De tegenhanger van internationale ondernemingsactiviteiten, de internationale vakbeweging, heeft tot dusverre nog geen hechte organisaties ontwikkeld. Toch beïnvloedt het beleid van de vakbeweging in één land ook de politiek in een ander land. Men denke aan loononderhandelingen in concurrerende landen, of aan solidariteitsstakingen. De internationale vakbeweging zal door de groei van de internationale ondernemingen waarschijnlijk gedwongen worden nationale activiteiten meer dan in het verleden te gaan coördineren. Wegens de neiging van ondernemingskapitaal om naar gebieden te stromen waar de lonen laag, de arbeidsproductiviteit hoog, en de grondstoffen overvloedig zijn, en waar de wetgeving en politieke situatie weinig houvast aan vakbondsactiviteiten bieden, kan de verwachting worden uitgesproken dat internationale vakorganisaties zich steeds sterker internationaal zullen oriënteren en dus ook als externe factor voor Nederland belangrijker zullen worden (56).

V.46 Internationale organisaties van werkgevers en werknemers nemen formeel en informeel deel aan het overleg van inter-gouvernementele instellingen zoals de EG, de OESO, en de IAO. Hun invloed beperkt zich in het algemeen tot de meer technische aspecten van sociaal-economische regeling en wetgeving, al kunnen zij ook posities innemen met betrekking tot zuiver politieke aangelegenheden (bijv. uitbreiding van de EG). Dat hiermee ook interne politieke belangen van staten worden geraakt hoeft geen betoog, al zal zelden van machtspolitieke interventie kunnen worden gesproken. Men denke aan de adviserende en coördinerende rollen die het Europees Verbond van Vakverenigingen (EVV) en de Unie van Industrieën van de Europese Gemeenschap (UNICE) voornamelijk in Brussel spelen.

V.47 Het optreden van politieke groeperingen van non-gouvernementele, internationale aard die over machtsmiddelen beschikken en

daarmee tot transnationale (d.w.z. door verschillende maatschappijen heenlopend, non-gouvernementele) geweldpleging kunnen overgaan, is een verschijnsel dat de laatste jaren scherp op de voorgrond is getreden. Door het groeiend destructief vermogen van zulke groeperingen (vooral wegens de beschikbaarheid van zeer moderne wapens van beperkte omvang) en de kwetsbaarheid van democratische, geïndustrialiseerde samenlevingen, kan het effect van hun optreden groot zijn. De verdedigende reactie van Westelijke landen zal ook navenant toenemen, hetgeen gevolgen kan hebben voor de rechtsorde, de openheid, en het psychologisch klimaat van de samenleving. Maar of deze groepen een specifieke, blijvende invloed in een bepaalde richting op de ontwikkeling van de samenleving kunnen uitoefenen mag worden betwijfeld, gezien hun veelal kortstondige en verbrokkelde acties. Wel zal het nationale veiligheidsbeleid zich waarschijnlijk steeds sterker op de kleinschalige geweldpleging die door particuliere groeperingen wordt georganiseerd gaan richten, en zullen interne controles worden verscherpt. Ook de officiële geweldpleging die door staten wordt georganiseerd (oorlog) zou zich in de toekomst naar kleine precisie-acties tegen de zenuwcentra van tegenstanders kunnen verleggen, wegens de slechte hanteerbaarheid en gevaren van inter-gouvernementele, grootscheepse vernietiging, of de dreiging daarmee.

V.48 Onder de non-gouvernementele actoren moeten ook de internationale organisaties van de publieke opinie worden gerekend, al zijn zij nog niet in die mate ontwikkeld dat zij reeds als belangrijke bron van invloed kunnen worden beschouwd, behalve op het terrein der mensenrechten. De werkzaamheden dezer organisaties hebben geen aanzienlijke invloed op Nederlands binnenlandse beleids-opties. Zij zullen wel blijven ijveren voor de plaats van de mensenrechten in het buitenlands beleid.

c. Vrijheidsgraad

V.49 De voorgaande aftasting van machtsinvloeden op Nederland uit de diverse machtssferen, leidt tot de conclusie dat de huidige internationale machtsverhoudingen bepaald een beperkende en sturende invloed op een aantal terreinen van de ontwikkeling van de Nederlandse samenleving uitoefenen, maar dat hun effect tot nog toe voornamelijk via impliciete beïnvloeding tot stand is gekomen. Er kan dus in het algemeen niet van directe dwang door externe machten worden gesproken, hoewel men het woord "dwang" wel overdrachtelijk kan gebruiken (de dwang der omstandigheden). Er zijn in de thans gegeven situatie ook geen internationale machtsontwikkelingen aan te wijzen waarvan men met enige zekerheid kan zeggen dat zij een specifieke positieve of negatieve, bepalende invloed op onze samenleving zullen gaan uitoefenen. Zolang er vrede heerst zal Nederland in de wijze waarop het economische beleid, de openbare orde, de huisvesting en gezondheidszorg, het onderwijs en

de sociale zekerheid wordt geregeld - om enkele aspecten van de samenleving te noemen - waarschijnlijk grosso modo vrij van manifeste buitenlandse machtsinmenging blijven.

V.50 Men moet al zeer vergaande hypothesen hanteren (bijvoorbeeld nationalisatie van buitenlandse investeringen; opname van communisten in de regering; gevangenneming van politieke tegenstanders; uittreding uit NAVO of EG) om ernstige machtsaanwending vanuit het buitenland tegen Nederlandse beleidsvoornemens plausibel, althans voorstelbaar, te maken. Of men deze hypothesen inderdaad extreem of irrelevant vindt, is natuurlijk een vraag waarover men verschillend kan denken.

V.51 Gezien het enorme verschil tussen de geringe macht die Nederland in de wereld kan ontwikkelen en onze kwetsbaarheid voor de macht van anderen, zou vanuit het machtsdenken geredeneerd een tegenovergestelde conclusie meer voor de hand hebben gelegen. De beleidsvrijheid die Nederland geniet staat dan ook direct in verband met de liberaal-democratische oriëntatie van de Atlantische en Westeuropese machtssferen. Deze vrijheid is immers ontegenzeggelijk geringer bij de landen die in de Sovjetrussische machtssfeer liggen. Alleen indien Nederland buiten de bestaande machtssferen zou liggen, zou de interne autonomie hoger dan thans kunnen zijn.

V.52 De vraag wat er van Nederlands autonomie heel zou blijven als het buiten de perken van de liberaal-democratische machtssfeer trad is alleen speculatief te beantwoorden. Enerzijds is er het voorbeeld van Griekenland, dat niet door de VS werd tegengehouden toen het in 1967 een inmiddels weer verdwenen ondemocratisch bewind kreeg, en anderzijds is er het voorbeeld van Italië, waar de VS door steun aan de Christen-Democraten heeft getracht de opkomende macht van de Communistische partij te bedwingen. De nationale autonomie binnen de Noordatlantische machtssfeer is waarschijnlijk het grootst zolang de deelnemende staten zich aan de liberaal-democratische regels houden. Aangezien in de internationale politiek de veiligheidsbelangen meestal boven andere belangen en waarden uitgaan, zal de manifeste Noordatlantische machtsinvloed op een land dat een ander dan liberaal-democratisch bewind krijgt waarschijnlijk klein blijven, zolang dat land de veiligheidssituatie niet aantast, maar groot kunnen worden indien dat wel het geval zou zijn. Aangezien een zeer ruime meerderheid van de Nederlandse bevolking blijkens opiniepeilingen het NAVO lidmaatschap ondersteunt, en er zeer weinig animo is voor regeringsvormen die fundamenteel van de Westerse democratie afwijken, dwingt het Atlantisch kader Nederland thans geen politiek systeem op dat het niet zelf zou willen.

V.53 Aan de bovenstaande verklaring van het weinig voorkomen van manifeste macht en het grotere belang van impliciete macht moet nog worden toegevoegd dat rauwe machtsuitoefening, ook voor grote

dictatoriale landen, vaak geen gemakkelijke zaak is en aan talrijke feitelijke en politieke beperkingen onderhevig is. Wat machtsaanwending binnen de Westelijke wereld betreft dient gewezen te worden op de beperkingen die interdependentie en internationale organisatie opleggen. Het is met name door het lidmaatschap van organisaties als de NAVO en de EG dat kleinere landen zich kunnen vrijwaren tegen ongewenste manifeste machtsuitoefening door grote mogendheden. Tegelijkertijd openen zij zich echter, door vervlechting met de partners, voor een impliciete beïnvloeding. Hier ligt een van de redenen waarom Nederland zich beijvert om het functioneren van deze organisaties te bevorderen en hun rechtskracht te versterken. Het lidmaatschap van dergelijke organisaties betekent over het algemeen wel een vergroting van de invloed van grote partnerlanden op het Nederlands beleid, maar tegelijkertijd wordt de kans op de uitoefening van "rauwe macht" verkleind.

V.54 Als de vrijheidsgraad in een situatie gedefinieerd wordt als de mogelijke gedeelte door de denkbare opties, heeft Nederland in zijn binnenlands beleid, blijkens het voorgaande, een hoge vrijheidsgraad ten opzichte van manifeste externe macht, doch een wat lagere ten opzichte van impliciete externe macht. Hiermee is echter nog niet gezegd dat de resterende autonome opties ook alle volledig benutbaar zouden zijn.

d. Andere dan machtsbeperkingen

V.55 De voorgaande conclusie over de beleidsvrijheid laat het onderwerp beleidsruimte nog onaangeroerd. De beleidsruimte is per definitie kleiner dan de vrijheid (zie V.5). Het verschil wordt bepaald door feitelijke gegevens die beleidsalternatieven inperken zonder dat de voorkeuren van een buitenlandse politieke eenheid de resultaten van het beleid beïnvloeden.

V.56 Deze andere beperkingen kunnen als volgt schematisch worden samengevat:

- de internationale rechtssituatie, i.h.b. Nederlandse verdragsverplichtingen;
- de internationale economische toestand;
- de externe sociale toestand, vooral in potentiële migratielanden;
- de Nederlandse rechtsregels;
- overige factoren (milieu, cultuur, publieke opinie, media, enz.);
- praktische onmogelijkheden door gebrek aan instrumenten of operationele inzichten;
- irrationele opties (die de doeleinden schaden i.p.v. bevorderen).

Behalve de laatste staan deze feitelijke beperkingen natuurlijk, op hun beurt, niet geheel los van de factor macht, aangezien zij mede onder invloed van machtsuitoefening in het verleden zijn gevormd.

V.57 Ter verduidelijking van de hier bedoelde begrenzing van de beleidsopties geven wij een aantal korte voorbeelden:

- Door de interdependentie van moderne staatshuishoudingen zijn ook de financiële, economische, en sociale opties van de regeringen interdependent. Dit is duidelijk op bijvoorbeeld monetair gebied. Door deelneming aan het slangarrangement moet het externe evenwicht (de betalingsbalans) hoofdzakelijk via andere instrumenten dan de wisselkoers worden bereikt. Dit betekent dat correcties van grote onevenwichtigheden voornamelijk door het binnenlands economisch beleid moeten worden aangebracht. Interne variabelen (lonen, prijzen, werkgelegenheid, rente, overheidsbudget, tekortfinanciering, etc.) moeten dan mede op de eisen van externe gegevens worden afgestemd. (De beleidsdiscipline die hiervan uitgaat kan overigens op de lange duur de beleidsruimte juist weer vergroten indien de economie erdoor wordt aangepast en versterkt.)

- Een met het vorige verband houdend voorbeeld is de grote exportbehoefte van Nederland, die beperkingen oplegt t.a.v. de kostenontwikkeling in de exportsector, hetgeen op den duur van grote invloed is op het loonpeil, de belastingdruk, de sociale lasten, en de netto-inkomens in binnenlandse bedrijfstakken. De exporteisen die aan landbouw, industrie en dienstverkeer worden gesteld zijn natuurlijk minder urgent naarmate een land grotere mogelijkheden heeft tot delfstoffenuitvoer of kapitaalvoer.

- Ook de sociale toestand in het buitenland, vooral in die landen waaruit groeperingen naar Nederland kunnen migreren, en waar Nederlanders naartoe kunnen verhuizen, beïnvloedt de noodzaak tot en mogelijkheden voor sociale verandering in ons land. Er is slechts weinig over deze invloeden bekend. De externe sociale toestand legt waarschijnlijk geen nauwe beperkingen op, doch als de verschillen tussen de situaties in Nederland en (potentiële) migratielanden sterk worden, kan internationaal verkeer van personen, kapitaal, en goederen het Nederlandse beleid ondermijnen. Men denke niet alleen aan de tendens dat vermogensnivellering kapitaalexport en migratie van vermogenden bevordert, maar ook aan inkomensnivellering die emigratie van hoge inkomensontvangers en immigratie van lage inkomensgroepen kan bewerkstelligen. Herverdeling van arbeidskenmerken zou emigratie van groepen die hoge statusberoepen uitoefenen tot gevolg kunnen hebben, maar Nederland juist weer zeer aantrekkelijk kunnen maken voor minder-gechoolden, waaronder buitenlandse werkkrachten.

- Voorts kan een fundamentele reorganisatie van het Nederlandse onderwijs (bijvoorbeeld wederkerend onderwijs) eveneens internationale repercussies hebben, wegens de mobiliteit van studenten en hoger geschoolden, in het bijzonder in de EG. In het EG- en in mindere mate ook in het OESO-gebied, bestaat juist een tendens om tot onderwijsharmonisatie te komen.
- De hier genoemde voorbeelden van herverdeling van inkomen, vermogen, arbeidskenmerken, en onderwijs zouden het snelst op internationale grenzen stuiten indien ze, gecombineerd, zeer zouden gaan afwijken van de omgevende landen. Cumulatie van op zich zelf zwakke sociaal-economische verschillen zou het regeringsbeleid kunnen ondergraven of onverwacht kostbaar kunnen maken, althans zolang er vrij verkeer van productiefactoren bestaat. Het is natuurlijk niet zo dat de externe sociale toestand alleen maar beperkingen oplegt aan de vrijheid van Nederland om met hervormingen voorop te lopen. Er kan ook sprake zijn van positieve impulsen uit de buitenwereld, bijvoorbeeld vanuit landen die oplossingen zouden vinden voor eigentijdse sociale problemen zoals structurele en jeugdwerkloosheid.
- Op vele andere terreinen laten zich internationale invloeden gevoelen die de beleidsmogelijkheden van de regering beknotten. Men denke aan het milieu. Zoals bekend is veel milieuvervuiling in Nederland van buitenlandse oorsprong. De Nederlandse ecologische doeleinden kunnen slechts zeer ten dele door binnenlandse maatregelen worden bereikt.
- Ten slotte moet ook de beperkende invloed van de buitenlandse publieke opinie en buitenlandse media worden genoemd. Deze leggen weliswaar geen grenzen aan Nederland op, maar oefenen wel enige invloed uit (voornamelijk impliciet). Men denke aan de buitenlandse reacties op Nederlands dekolonisatieproblemen, of aan het al dan niet gunstige beeld dat buiten Nederland van onze economie wordt geschilderd. De regering zal met dit soort factoren ernstig rekening moeten houden. Haar beslissingen en formuleringen kunnen hierdoor anders uitvallen dan indien het buitenland zou worden genegeerd.

V.58 De bovenstaande schets van andere beperkingen dan internationale machtsuitoefening is niet meer dan een aanduiding. Het is immers niet het voornemen van deze studie geweest om alle feitelijke beperkingen die de beleidsvrijheid reduceren tot de beleidsruimte in kaart te brengen. Deze beperkingen doen zich slechts zeer ten dele actueel voor (bijv. in de achteruitgang van de Nederlandse concurrentiepositie sinds 1970(57)) en kunnen soms pas worden gemeten nadat ze overschreden zijn. Verder onderzoek is nodig om per beleidsonderdeel de begrenzings van de ruimte af te tasten, en te analyseren hoe zij kunnen worden verschoven indien

dat voor het beleid gewenst is. Hoewel deze andere dan machtsbeperkingen buiten het kader van deze studie vallen, is hun belang toch met de voorgaande voorbeelden onderstreept om het optimisme te matigen waarmee de verkenning van de machtsbeperkingen werd besloten.

VI. SLOT

VI.1 Veel van de in het voorgaande genoemde beleidsbeperkingen zijn het gevolg van de economische schaalvergroting en de mobiliteit van produktiefactoren. De greep van de afzonderlijke staat is te beperkt om ontvliedende krachten (de trek naar regimes van lage belastingen, gemakkelijke milieuhygiënische bepalingen, aantrekkelijke loonmaatregelen, anti-trustwetten, handelsbeperkingen, sociale voorzieningen, enz.) effectief te bestrijden.

VI.2 Om de binnenlandse beleidsmogelijkheden van een regering te vergroten moet op veel terreinen het buitenlandse beleid worden ingeschakeld, zodat te zamen met anderen kan worden opgetreden. Integratie en internationale samenwerking kan dus mede worden gezien als een poging om de binnenlandse beleidsruimte te vergroten en beleidsopties haalbaar te maken. Anderzijds legt die samenwerking ook weer beperkingen op aan het autonoom gebruik van eigen instrumenten. Hier ligt een belangrijk verband tussen binnen- en buitenlands beleid: om in de internationale samenwerking de eigen beleidsvoorkeuren duidelijk gestalte te geven en hun realiseringkansen ook in het binnenland te vergroten, dient een land een deel van de interne autonomie op te offeren. Zoals dit stuk heeft trachten aan te tonen (doch niet heeft kunnen bewijzen) zijn de beperkingen op de interne autonomie in het algemeen groter naar mate de externe machtsmiddelen geringer zijn.

VI.3 Wij concludeerden dat de Nederlandse interne vrijheidsgraad ten aanzien van manifeste externe machtsuitoefening toch tamelijk groot is. Deze positieve conclusie hoeft geen verbazing te wekken, aangezien Nederland historisch maar korte periodes heeft moeten kennen waarin onze maatschappij-ordening door buitenlandse machts-politiek werd opgedrongen (voornamelijk 1795-1813 en 1940-45). Grote aantallen kleinere mogendheden verkeren in een andere situatie. Het moet dus niet voetstoots worden aangenomen dat onze vrijheidsgraad normaal, vanzelfsprekend, of blijvend zou zijn. Veranderingen in de internationale machtssituatie zouden de vrijheidsgraad drastisch kunnen beperken. Zulke veranderingen vereisen dan ook nader toekomstgericht onderzoek. Hier willen wij er slechts kort en speculatief op ingaan.

VI.4 Wijziging van het Oost-West patroon van machten en hun doeleinden (kortweg maar onnauwkeurig vaak het "machtsevenwicht" genoemd) ten ongunste van de NAVO is potentieel de ernstigste mogelijkheid. Speculatie hierover valt buiten dit bestek, al mag worden aangestipt dat zulk een verschuiving zich zowel zeer langzaam als plotseling zou kunnen voordoen. Wat dit laatste betreft valt te denken aan een militair-technologische doorbraak in de Sovjet Unie die het afschrikkingsevenwicht zou kunnen verstoren, of aan beëindiging van de ontspanningspolitiek als het regime van de USSR zich in de toekomst wijzigt.

VI.5 Ook veranderingen in de machtsverhoudingen binnen West-Europa zouden Nederlands beleidsruimte kunnen aantasten. Als, bijvoorbeeld, door opnemng van communisten in een Westeuropese regering, en door een zeer negatieve Amerikaanse reactie daarop, de eenheid in de NAVO en wellicht ook in de EG sterk zou worden aangetast, zou dat de Noordatlantische machtssfeer verzwakken. Afhankelijk van de partij-politieke toestand, zou Nederland dan waarschijnlijk tot de landen behoren die de alliantie met de VS zouden voortzetten in een beperkter verband waarin vooral West-Duitsland en Groot-Britannië een belangrijke rol zouden spelen. Hierdoor zou het ruime integratiekader van thans wellicht plaats moeten maken voor een nauwer kader waarin Nederlands praktische manoeuvreerruimte door het gewicht van de grote buurlanden geringer zou kunnen zijn. Hoewel velen hopen dat de ideologische scheidslijnen zullen vervagen door ontspanning in de Oost-West-verhouding en een toegenomen onafhankelijkheid van de Europese communistische partijen tegenover de Sovjet Unie, moet het gevaar dat het Eurocommunisme oplevert voor de ideologische en machtspolitieke integratie van Oost-Europa niet worden veronachtzaamd. De aantrekkingskracht van een Westers-democratisch communistische politiek zou de latente centrifugale krachten in Oost-Europa kunnen versterken en, door mogelijk scherpe Sovjet reacties, juist gevaarlijke confrontaties kunnen oproepen.

VI.6 Ook zonder vergaande veronderstellingen over versmalling van de NAVO en verscherping van de Oost-West tegenstelling te maken, lijkt het gewenst aandacht te schenken aan de beperkingen die de bestaande interdependentie met buurlanden kan opleggen. Bijvoorbeeld: een voortgaande versterking van de Bondsrepubliek en verdere integratie van de Nederlandse met de Duitse economie zal de sociaal-economische beleidsruimte van Nederland beïnvloeden. De verweving met de Bondsrepubliek verdient dan ook nader onderzoek.

VI.7 Versterking van de macht van landen en groepen in de Derde Wereld zal voorshands weinig invloed op de interne autonomie van Nederland hebben. Verslechtering of verbetering van de ruilvoet van industriële exportgoederen ten opzichte van grondstoffen van de Derde Wereld, of een wijziging van de Nederlandse plaats in de internationale arbeidsverdeling, zal natuurlijk de economische beleidsruimte beïnvloeden. Een verschuiving van de economische positie van West-Europa ten gunste van ontwikkelingslanden zou op den duur zijn militaire en politieke positie kunnen aantasten. Zulk een ontwikkeling zou de beleidsvrijheid niet hoeven te verminderen, aangezien deze voornamelijk door de Oost-West situatie wordt bepaald, maar wel de beleidsruimte wegens economische achteruitgang kunnen reduceren.

VI.8 De Nederlandse positie in het internationale gebeuren, 's lands invloed daarop, en zijn beïnvloeding erdoor, zijn geen constanten. Nederlands rol in de politieke en economische diplomatie

van het Westen wordt bedreigd door de neiging van de grote mogendheden om voor velen belangrijke internationale afspraken onderling en op ad-hoc basis te regelen. De voorkeur voor ad-hoc regelingen buiten bestaande kaders, die alle landen formeel min of meer gelijke rechten geven, neemt toe, o.a. door de groei van het aantal partijen dat aan het internationale proces deelneemt (nieuwe landen, multinationale bedrijven, internationale organisaties, niet-gouvernementele internationale instellingen), de versnelling van het internationale gebeuren en de intensievere communicatie tussen regerings- en staatshoofden onderling. Door deze ontwikkelingen dreigt het geluid van kleinere partijen die een bekend en in hoofdlijnen constant beleid voeren op de achtergrond te raken. Een relatieve achteruitgang op economisch terrein zou deze tendens slechts kunnen versnellen, zo concludeerden wij in hoofdstuk IV.

Verder onderzoek

VI.9 Het is niet de bedoeling van deze nota geweest om tot concrete beleidsconclusies of aanbevelingen te komen. Het ging erom het nauwelijks bestudeerde gebied van de externe invloeden op interne politieke opties in algemene termen te verkennen. In het licht van de voorgaande beschouwingen komen wij wel tot een aantal korte aanbevelingen voor verder onderzoek:

1. Wegens de interdependentie van de Nederlandse samenleving met de buitenwereld dienen binnenlandse beleidsvoornemens en trendontwikkelingen meer dan thans het geval is onderzocht te worden op hun internationale facetten. De begrenzing van de autonome Nederlandse beleidsruimte door politieke of niet-politieke internationale factoren dient per sector onderzocht te worden om de mogelijkheden tot verruiming af te tasten.
2. Aangezien de toekomstige ontwikkeling van Nederland in hoge mate een functie is van de ontwikkeling van West-Europa, dienen toekomststudies gebaseerd te zijn op veronderstellingen over, of een projectie van, het Europebeeld van morgen, en niet impliciet van de veronderstelling uit te gaan dat Nederland een autonoom eiland is.
3. Het is vooral van belang om de beleidsruimte die Nederland tegenover West-Duitsland heeft nader te onderzoeken, al was het alleen maar wegens het feit dat de diepe economische verwevenheid met de Bondsrepubliek nooit volledig in kaart is gebracht. Ook studies van andere belangrijke bilaterale relaties, zoals die met Groot-Brittannië, Frankrijk, de VS, en Japan dienen gestimuleerd te worden.
4. Aangezien de positie van Nederland in de wereldeconomie op de lange duur een goed deel van de ontwikkelingsmogelijkheden van onze samenleving en de beleidsruimte van de regering bepaalt, is het van belang de Nederlandse concurrentiepositie en innovatiemogelijkheden in landbouw, industrie, en internationale dienstensector nader te onderzoeken, o.a. in

het licht van de aardgasexport, het valutabeleid, de loonkostenontwikkeling, de arbeidsproduktiviteit, de belastingdruk (incl. sociale lasten), en de mogelijkheden van ons land om in onderwijs en wetenschap een vooraanstaande positie te handhaven.

5. Door toenemende internationale interdependentie groeit de internationalisatie van de besluitvorming met betrekking tot interne problemen. De historisch gegroeide besluitvormingsstructuur moet zich steeds sterker aanpassen aan de eisen van internationaal overleg op vanouds binnenlandse beleidsterreinen. Tegelijkertijd moet de overlegstructuur zich ook op andere moderniseringswensen richten, zoals grotere binnenlandse participatie, verduidelijking van politieke keuzen, en functionele en territoriale decentralisatie. Deze aanpassingen kunnen onderlinge tegenstrijdigheden veroorzaken, en de coördinatie en integratie van het internationaal beleid, dat zowel uit het buitenlands als uit delen van het binnenlands beleid bestaat, sterk compliceren. De invloed van internationalisering op de bestuurlijke ontwikkeling dient derhalve nader onderzocht te worden.

Samenvatting

1. Deze korte studie verkent de inwerking van internationale machts-politiek op de Nederlandse samenleving. Het lijkt op het eerste gezicht alsof Nederland, als soevereine staat, niet alleen formeel maar ook materieel volledige vrijheid heeft om de eigen maatschap-pij naar goeddunken in te richten. Een systematische verkenning van het verband tussen internationale machtsuitoefening en interne autonomie toont aan dat er bepaalde beperkingen bestaan, al is de Nederlandse autonomie in de huidige status-quo zeker niet gering.
2. Aangezien dit onderwerp, en meer in het algemeen de wisselwerking tussen binnen- en buitenlands beleid, behalve in de economie, we-tenschappelijk nog weinig is bestudeerd, vormt deze studie slechts een verkenning van de problematiek.
Zij richt zich voornamelijk op de binnenlandse beleidsvrijheid; de vrijheid waarmee Nederland zijn buitenlands beleid kan voeren is een onderwerp dat hier niet wordt behandeld.
3. Ter voorbereiding van de analyse wordt eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste begrippen in het denken over macht, invloed, en afhankelijkheid (hoofdstuk II).
De verschijnselen internationale macht en invloed, die hier niet principieel van elkaar worden gescheiden, betreffen het causale verband tussen de mate waarin en waarschijnlijkheid waarmee buiten-landse machten de houding en voornemens van de Nederlandse beleidsinstanties zo kunnen wijzigen dat de Nederlandse besluiten met de wensen van deze buitenlandse machten overeenstemmen.
4. Nederland hoeft de internationale machtsbeïnvloeding niet passief te ondergaan. Hoewel het bekend staat als een klein land, beschikt het over aanzienlijke economische, technologische en diplomatieke vermogens (hoofdstuk III).
Vergeleken met ruim 130 andere staten behoort het tot de boven-ste 13-18 landen, tenminste als het hier gebruikte tiental (groeve) maatstaven een indicatie is. Toch kan het land, door zijn kwets-baarheid en afhankelijkheid, zich niet zonder steun van grotere mogelijkheden tegen externe machtsinvloeden beschermen. Deze afhanke-lijkheid neemt niet af maar toe, vooral door de economische ver-schuivingen die zich in de wereld voordoen (hoofdstuk IV).
5. Het feit dat Nederland geheel voor zijn veiligheid en sterk voor zijn economisch welzijn afhankelijk is van andere staten, opent het land in beginsel voor grote beïnvloeding door de wil van andere machten. Een systematische aftasting (hoofdstuk V) van de manifeste machtsinvloeden waaraan Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog heeft blootgestaan in de Noordatlantische, Westeuropese, Oost-europese, en mondiale sferen leidt tot de conclusie dat ons land toch een (vanuit het machtsdenken geredeneerd) verrassend grote in-terne beleidsvrijheid geniet.

6. Deze optimistische conclusie moet getemperd worden door drie overwegingen. Ten eerste heeft Nederland zich op belangrijke momenten vrijwillig naar de wensen van andere mogendheden geschikt door reeds met hun visie en belangen rekening te houden voordat het tot pressie op Nederland kwam. Als kleine, vragende partij heeft de Nederlandse maatschappij vooral de impliciete macht van de VS ondergaan, in de overtuiging dat daarmee de fundamentele autonomie van West Europa beschermd werd tegenover de andere supermacht, de USSR. Ten tweede doen zich veel beperkingen voor, die niet direct door internationale machtsbeïnvloeding worden veroorzaakt, maar uit allerlei interdependenties voortvloeien. Hoewel deze studie zich niet diepgaand met zulke niet-machtsbeperkingen bezighoudt, zijn er duidelijke aanwijzingen dat de grote beleidsvrijheid, die ons land in de huidige status-quo geniet, wordt verkleind door economische, sociale, culturele en andere internationale factoren die de kosten van een eigen beleid dat scherp van dat van de partnerlanden zou afwijken, hoog kunnen maken. Ten derde hangt de tamelijk hoge vrijheid van manifeste machtsinmenging samen met de politieke filosofie en machtspositie van het Noordatlantische bondgenootschap. Op grond van deze drie overwegingen dient de thans tamelijk grote interne autonomie van Nederland niet als vanzelfsprekend en blijvend beschouwd te worden.

7. Het cijfer- en kwalitatieve materiaal dat in deze studie bijeen is gebracht voert - binnen de beperkende veronderstellingen van de studie - tot de volgende conclusies:

- 1) Nederland kan zijn interne autonomie op de lange duur het best bewaken door een actief en constructief aandeel te blijven nemen in de regionale en mondiale samenwerkingsverbanden waar het zich na de Tweede Wereldoorlog bij heeft aangesloten, zonder overigens de eigen beleidsvoorkeuren hieraan geheel ondergeschikt te maken (par. II. 52-53; V. 24-25; V. 34; V. 53; VI. 4-5);
- 2) De eigen autonomie en de geambieerde actieve rol in de wereld vereisen in het algemeen dat ruime aandacht wordt geschonken aan de ontwikkeling van Nederlands nationale bronnen van diplomatieke, economische en andere invloed (par. II. 27-35; II. 51; III. 8-9; IV. 12-23) en een beperking van nationale kwetsbaarheden (par. II. 37-45; IV. 9-11).
- 3) De voor Nederland van vitaal belang zijnde positie in het internationaal-economische machtssysteem, een positie die in de jaren vijftig en zestig naar verhouding sterk was, wordt met achteruitgang bedreigd door interne en internationale verschijnselen, zoals een verslechtering van de Nederlandse concurrentiepositie en een verminderde rol in de internationaal-economische besluitvorming (par. IV. 5-23 en VI. 8).
- 4) De grote Nederlandse afhankelijkheid van de Europese Gemeenschap, in het bijzonder ook van de Duitse Bondsrepubliek, vereist dat beleidsgerichte toekomststudies van Nederland worden gebaseerd op een grondige analyse van de ontwikkelingen in de regio waarmee Nederland zozeer vervlochten is (par. V. 26-33 en VI. 6-9).

Summary

1. This brief study surveys the impact of international power politics on Dutch society. It seems, at first sight, as if the Netherlands, a sovereign country, has complete freedom to organize its society according to its own wishes. A systematic survey of the relations between the international power structure and internal autonomy shows, however, that there are restrictions on the Dutch autonomy, even though the present international status quo gives the country much freedom.
2. As the mutual relations between internal and external policy have not yet been studied sufficiently (except in economics), this study only surveys the questions involved and does not make specific recommendations for government policy. The study concentrates on domestic autonomy. The freedom with which the Netherlands can conduct its foreign policy is outside the scope of this paper.
3. First, the most important concepts in the analysis of power, influence, and dependence are discussed in chapter II. International power and influence, which are not separated in principle, are defined as the causal relation between the degree and probability with which foreign Powers change the intentions and inclinations of Dutch decision-makers, in order to make Dutch decisions conform to the preferences of these foreign Powers.
4. The Netherlands need not subject itself to foreign power passively. Although it is generally regarded as a Small Power, the country has considerable economic, technological and diplomatic capabilities (chapter III). Compared to some 130 other states, it belongs to the upper 13-18 countries, using ten, admittedly rough, power indices. But because of its vulnerability and dependence, the Netherlands can not protect its society from undesirable international influences without support from larger Powers. This dependence may be increasing, particularly because of the changes taking place in the world economy (chapter IV).
5. The Netherlands is strongly dependent on other nations for its security. Its economic well-being depends to a large extent on international trade. These dependencies open the country in principle to the will and power of its allies and economic partners. A systematic review in chapter V of manifest power influences on the Netherlands, from the North-Atlantic, West-European, East-European, and global political spheres shows, however, that the nation enjoys a surprising internal autonomy.
6. This optimistic conclusion has to be tempered by three considerations:
 - 1) At various moments in post-war history, the Netherlands has complied voluntarily with the wishes of larger Powers, by

taking their preferences and views into account, thus making exertion of manifest pressure on The Hague unnecessary. Being a relatively small, dependent party, the Netherlands has been a willing subject to the implicit power of the United States. Dutch policy has been to maintain the interest of the U.S. in Western Europe, convinced that this would help to safeguard fundamental, long-run autonomy against the might which the USSR would otherwise have gained in the region.

2. There are several restrictions on the use of formal autonomy caused not by power politics, but by international interdependencies in economic, social, cultural and other fields. In some cases, these interdependencies may considerably raise the cost of an independent domestic policy which differs sharply from those of one's partners.
3. The rather high Dutch freedom from manifest power intervention is related to the democratic political philosophy and strong military position of the North Atlantic Alliance.

Because of these three considerations, the internal autonomy which the Netherlands enjoys should not be taken for granted and might decline with, e.g., a change in the balance of power in Europe.

7. The quantitative and qualitative material gathered in this study leads -- within the restrictions of the assumptions made -- to the following conclusions:
 1. The Netherlands can best safeguard its internal, long-run autonomy by taking part, actively and constructively, in the regional and global international organizations which it joined after the Second World War, but without entirely sacrificing its own views and priorities.
 2. The internal autonomy and active international role to which the Netherlands aspires, generally require that the government pay considerable attention to developing its means of diplomatic, economic, and other influence and to limiting its national vulnerabilities.
 3. The Netherlands' position in the international economic power system is threatened by domestic and international economic developments, such as the rise in production cost, the appreciation of the guilder, and the tendency of larger economic Powers to regulate the world economy through ad hoc cooperation without formal participation of smaller Powers in decision-making. The nation's position in the world economy, which was relatively strong in the 1950's and '60's, is vital to its continued economic well-being.

4. The heavy dependence of the Netherlands on the European Community, especially on the Federal Republic of Germany, requires that broad future policy studies of the Netherlands be based on a thorough analysis of trends in Western Europe which deeply affect Dutch society.

NOTEN

1. Van de hand van prof.dr. P.R. Baehr en prof.dr. H.C. Posthumus Meyjes. Het stuk van prof. Baehr is gepubliceerd als "Power and Influence in International Politics" in: H. Meyers and E.W. Vierdag (eds.). Essays on International Law and Relations in Honor of A.J.P. Tammes (Leiden 1977), pp. 1-28. De auteur van de huidige studie is dank verschuldigd aan de leden van de Werkgroep en aan drs. H.A. Schaper, drs. J. van Ginkel, prof.dr. C.J.F. Böttcher, en anderen voor hun commentaar op het ontwerp.
2. Oran R. Young, "The Perils of Odysseus: On Constructing Theories of International Relations", World Politics XXIV, Spring 1972, 179-203.
3. Zie bijvoorbeeld: James N. Rosenau (ed.), Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems (New York: Free Press, 1969).
4. Klaus Knorr and James N. Rosenau (eds.), Contending Approaches to International Politics (Princeton: Princeton University Press, 1969) en James E. Dougherty en Robert L. Pfaltzgraff, Jr. (eds.), Contending Theories of International Relations (New York: Lippincott, 1971).
5. Zie bijvoorbeeld: Hans J. Morgenthau, "Common Sense and Theories of International Relations", in: John C. Farrell and Asa P. Smith, (eds.), Theory and Reality in International Relations (New York: Columbia University Press, 1967); Norman D. Palmer (ed.), A Design for International Relations Research: Scope, Theory, Methods, and Relevance (Philadelphia: American Academy of Political and Social Science, 1970), pp. 294-300, en James N. Rosenau, International Studies and the Social Sciences (Beverly Hills: Sage, 1973) pp. 80-90.
6. Zie bijvoorbeeld: J. David Singer (ed.), Quantitative International Politics: Insights and Evidence (New York: The Free Press, 1968), en Michael Haas (ed.), International Systems: A Behavioral Approach (New York: Chandler, 1974).
7. Jack H. Nagel, The Descriptive Analysis of Power (New Haven: Yale University Press, 1975) p. 29.
8. Macht wordt ook wel uitgeoefend zonder dat dwang plaatsvindt: omdat andere partijen met die macht rekening houden en bepaalde dingen doen of nalaten die anders tot machtsingrijpen zouden leiden (impliciete macht), of omdat de machtige direct een bepaald fysiek vermogen van een andere partij uitschakelt zonder met die ander te communiceren.
9. Klaus Knorr, The Power of Nations: The Political Economy of International Relations (New York: Basic Books, 1975) pp. 3-5.
10. Men raadplege bijvoorbeeld: Robert A. Dahl, Modern Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963); Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace 4th ed. (New York: Knopf, 1967); Karl W. Deutsch, The Analysis of International Relations (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968); Jack H. Nagel, "Some Questions about the Concept of Power", Behavioral Science XIII, no. 2 (1968).
11. Dahl, Op. Cit..
12. Wilhelm Fucks, Formeln zur Macht (Stuttgart: Rowohlt Verlag, 1967).
13. Zie bijvoorbeeld: A.F.K. Organski, World Politics (New York: Knopf, 1960), pp. 201-216.
14. Karl W. Deutsch, "Towards an Inventory of Basic Trends and Patterns in Comparative and International Politics", The American Political Science Review (LIV), pp. 34-57.

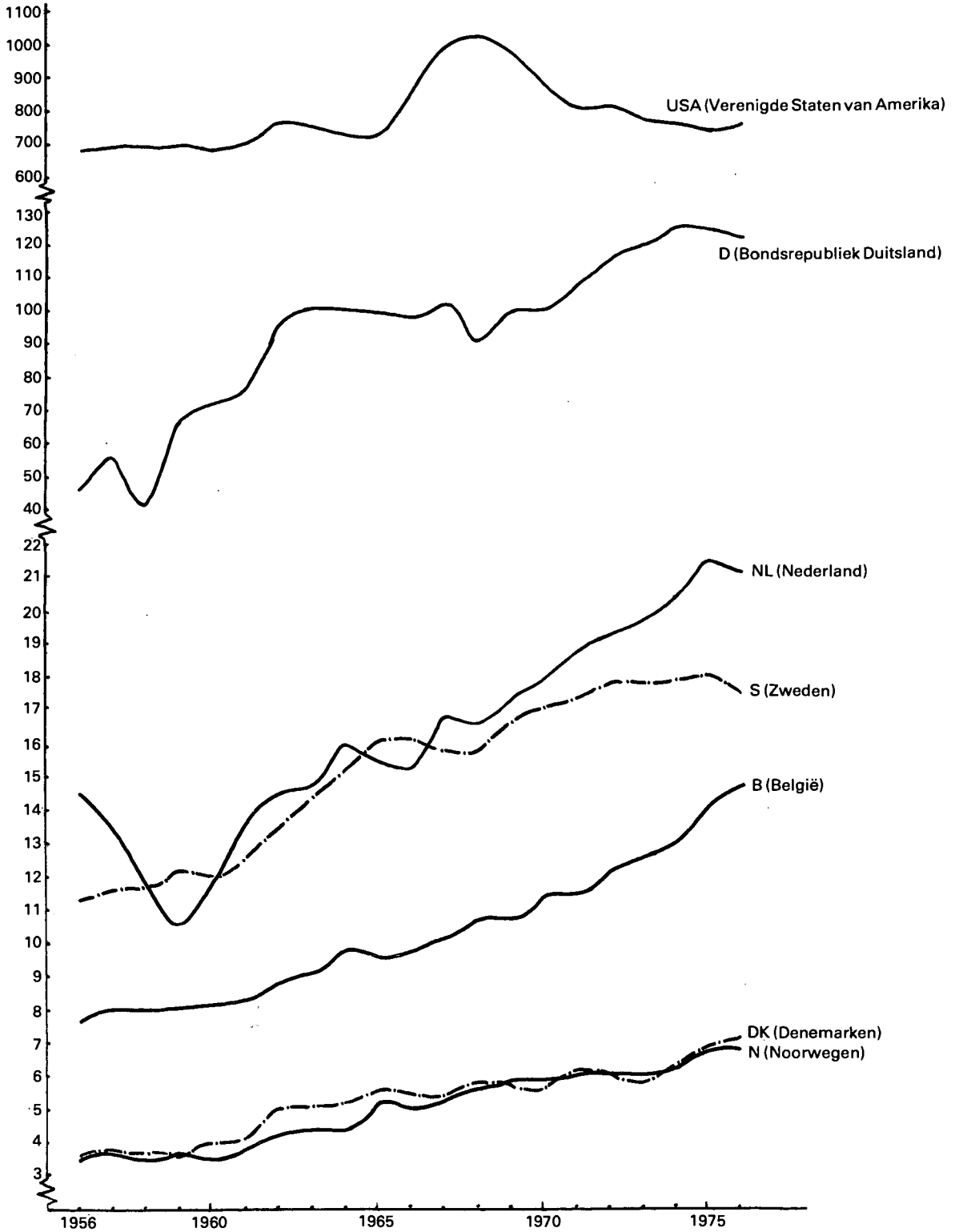
15. Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations (New York: Knopf, 1967), p. 25.
16. Mr.dr. C. Smit, Diplomatieke Geschiedenis van Nederland ('s-Gravenhage: Nijhoff, 1950), p. 199.
17. Het lijkt alsof door de militaire technologie de staatsonveiligheid juist toeneemt. Oorlogstatistieken tonen aan hoe de gevolgen van geweld vooral in de 20-ste eeuw astronomisch zijn gegroeid. Anderzijds wordt vaak gesteld dat de vernietigingstechnologie door zijn verschrikking beveiligend werkt (nog meer oorlogen voorkomt).
18. Robert L. Rothstein, Alliances and Small Powers (New York: Columbia University Press, 1968), p. 29.
19. Zie: Alfred van Staden, "Voorstellingen omtrent Nederlands Invloed: Hun Samenhang met Opvattingen over Macht en Beleidsvoorkeuren", in: P.R. Baehr et al., Elite en Buitenlandse Politiek in Nederland, ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1978).
20. Ibid, p. 71 en 73.
21. Artikel 58.
22. Ruth Leger Sivard, World Military and Social Expenditures 1976 (Leesbury, Va: WMSE Publications, 1976), p. 21.
23. Centraal Planbureau, De Nederlandse Economie in 1980 ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1976) p. 22.
24. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Maken wij er werk van? ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1977), i.h.b. hoofdstuk II.
25. Bron: OESO, zoals gepubliceerd in NRC-Handelsblad, 26 juni 1978, p. 1. Het Nederlandse percentage was 46,9% in 1976, het hoogste van alle OESO staten.
26. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, De komende vijftientwintig jaar ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1977), hoofdstuk 3.
27. A.F.K. Organiski, The Stages of Political Development (New York: Knopf, 1965).
28. Jack Sawyer, "Dimensions of Nations: Size, Wealth and Politics" American Journal of Sociology LXXXIII, no. 2 (1967), 145-179; Norman Z. Alcock and Alan G. Newcombe, "The Perception of National Power", Journal of Conflict Resolution, XIV (September, 1970), 335-343.
29. Berekend uit: World Bank Atlas 1976.
30. Economic Growth of OECD Countries 1967-1977. (Washington D.C.: Department of State, 1978) Special Report no. 31.
31. OECD, Economic Outlook (no. 19) (Parijs: OECD, 1976), p. 78.
32. "Centraal Economisch Plan 1978". Samenvatting ('s-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken, 12 april 1978), pp. 1-4, en Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1977 ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1977), bijlage D1.
33. Gecorrigeerd voor inflatie. J.J.C. Voorhoeve, "Trends in Official Development Aid", Finance and Development, June 1977, pp. 11 en 13.
34. OECD, Development Assistance, 1977 Review.
35. Begrotingen Buitenlandse Zaken, 1974-1978, de hoofdstukken Ontwikkelingssamenwerking.
36. Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 1977, p. 214. De cijfers betreffen totaal invoer als percentage van BNP tegen marktprijzen.

37. Sociaal-Economische Raad, Advies inzake het te voeren grondstoffenbeleid ('s-Gravenhage: SER, 1978).
38. Ibid, p. 50.
39. De schatting van 51% veronderstelt jaarlijkse groei van energieconsumptie met 4% (zie: SER, Op. Cit., p. 42) en de schatting van 74% veronderstelt een groei met 8,7% (zie: Energienota Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1974-1975, stuk 13122 no. 2 p. 54).
40. SER, Op. Cit., pp. 61-62, en Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Advies De Toekomstige Beschikbaarheid van Metallische Mineralen ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).
41. Centraal Economisch Plan 1977, p. 214.
42. Mr. drs. H. Langman, "Het Spanningsveld tussen de Overheid en de Vrije Ondernemingswijze Produktie", in Vereniging voor Staatshuishoudkunde, Economische Orde (Leiden: Stenfert Kroese, 1977), p. 34.
43. Centraal Bureau voor de Statistiek, Statistisch Zakboek 1977 (Voorburg/Heerlen: CBS, 1977), p. 176.
44. Drs. A. Szász, Rede te Tilburg op 16 maart 1978 voor de Société Universitaire Européenne de Recherches Financières.
45. Zie o.a. OECD, Economic Surveys: Netherlands 1977 (Parijs: OECD, 1977), p. 24 en diagram 10; Ministerie van Economische Zaken, Hoofdpijnen van de Nota inzake de Selectieve Groei ('s-Gravenhage, 1976), p. 53, en het Centraal Economisch Plan 1978.
46. Zie bijvoorbeeld: The Economist, 26 november 1977; The Financial Times, 9 maart 1976, p. 19; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26 januari 1976, p. 14.
47. Stephen D. Krasner, "State Power and International Trade", World Politics XXVIII (3), pp. 317-347.
48. Drs. A. Szász, "Nederland en de Internationale Monetaire Problemen", Internationale Spectator, november 1976, pp. 644-654.
49. "Nagenoeg", aangezien de soevereiniteit beperkt is door deelneming aan internationale verdragen die bovennationale bevoegdheden geven aan internationale instellingen. Men denke o.a. aan de EG instellingen, de Europese verdragen inzake grondrechten, en enkele bevoegdheden van instellingen die deel uitmaken van het VN-systeem of daarmee gelieerd zijn.
50. Deel b is gedeeltelijk een bewerking van: prof. drs. H.C. Posthumus Meyjes, "De Nederlandse Samenleving en Internationale Machtsfactoren", WRR/Bui:76/5 (intern discussiestuk).
51. Susanne Bodenheimer, Political Union: A Microcosm of European Politics, 1960-1966 (Leiden: Sijthoff, 1967), hfst. VI.
52. Arend Lijphart, The Trauma of Decolonization: The Dutch and West New Guinea (New Haven: Yale University Press, 1966).
53. Europese Unie; Rapport van de Adviescommissie Europese Unie ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).
54. NRC Handelsblad, 20 juni 1978, p. 9.
55. U.N., Multinational Corporations in World Development (New York: U.N., 1973), pp. 6-18.
56. Norris Wilatt, Multinational Trade Unions (London: Financial Times Ltd., 1974), pp. 7-14.
57. Centraal Economisch Plan 1978.

ANNEX 1

Militaire bestedingen in constante prijzen (prijzen en koersen 1973). US \$, x 100.000.000.

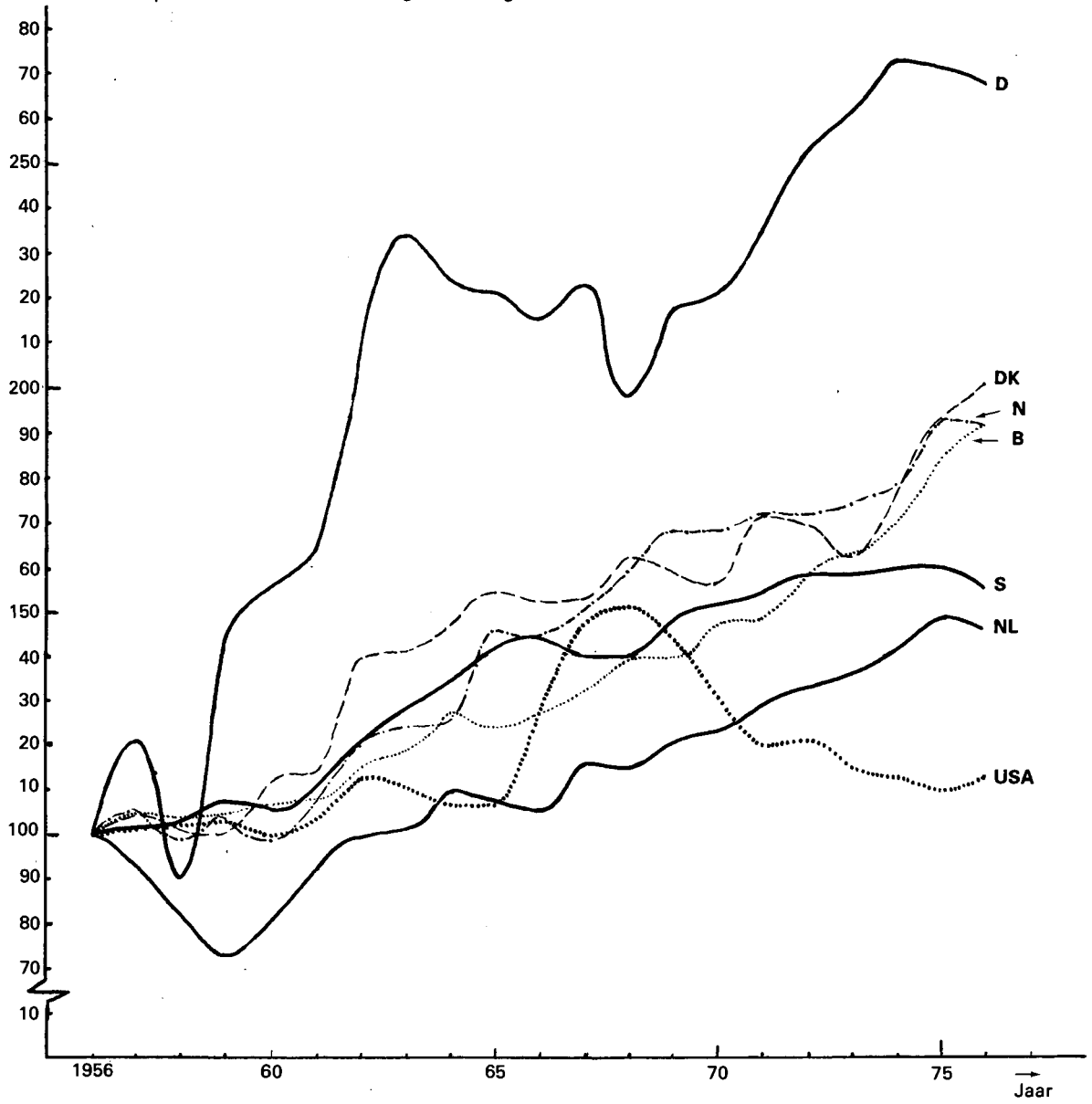
Bron: Wapenfeiten 1977. 's-Gravenhage 1977. Uitg. NIVV.



ANNEX 2

Groei van de militaire bestedingen in reële termen

Bron: Wapenfeiten 1977. 's-Gravenhage 1977. Uitg. NIVV.

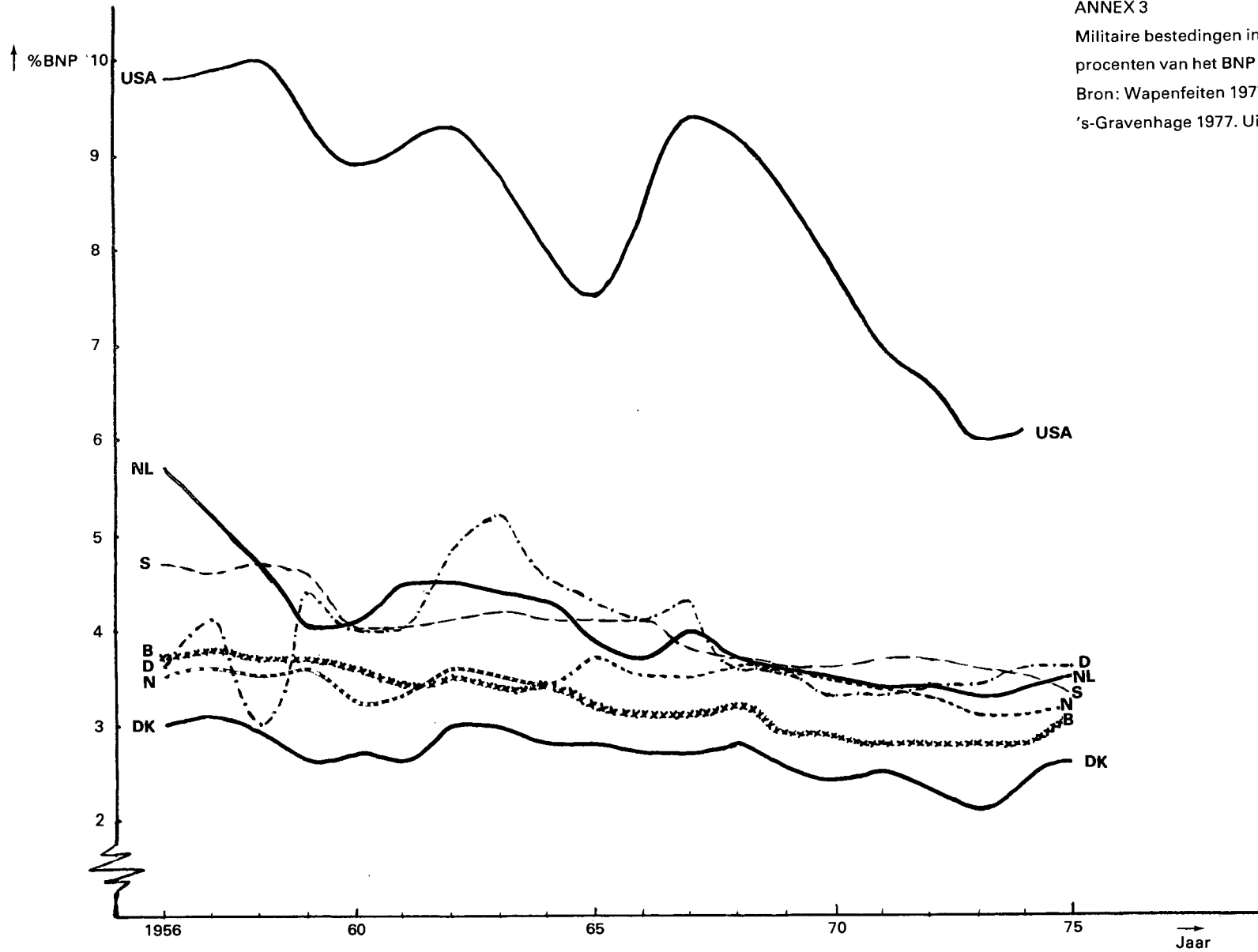


ANNEX 3

Militaire bestedingen in
procenten van het BNP

Bron: Wapenfeiten 1977.

's-Gravenhage 1977. Uitg. NIVV.



De Nederlandse strijdkrachten:
enkele cijfers

	<u>1965/66</u>	<u>1975/76</u>	<u>Wijziging</u>
<u>defensie-uitgaven</u>	f 2.751 miljoen	f 7.164 miljoen	+ 160,4%
<u>Strijdkrachten in:</u> <u>personen</u>	135.000	112.500	- 16,7%
waarvan:			
<u>Leger</u>	92.000	75.000	- 18,4%
<u>Vloot</u>	22.000	18.500	- 15,9%
<u>Luchtmacht</u>	21.500	19.000	- 11,6%
Rang van Nederland in de NAVO o.g.v. defensie-uitgaven:	nr.7	nr.7	0

Bron: The Military Balance, 1965-1966 en idem, 1975-1976
(Londen: Institute for Strategic Studies).

ANNEX 5

De interdependentie van de Nederlandse economie met het buitenland wordt gedemonstreerd in onderstaande tabel. Deze geeft de procentuele stijging (gecumuleerd over vier jaar) van het BBP weer die het gevolg is van een vier jaar aangehouden autonome verhoging van de binnenlandse bestedingen met één procent.

Internationale elasticiteiten van het BBP t.o.v. een autonome stijging van de binnenlandse uitgaven.

Gevolg voor \ Impuls uit	Can.	V.S.	Japan	BLEU	Fr.	W.D.	It.	Ned.	V.K.	Overig OESO	Totaal OESO
Canada	2,6	3,5	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3	8,0
V.S.	0,3	8,9	0,3	0,1	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	11,1
Japan	0,1	1,1	3,2	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	5,1
BLEU	0,1	0,9	0,1	1,1	0,6	0,8	0,3	0,2	0,3	0,5	5,0
Frankrijk	0,1	0,7	0,1	0,2	3,3	0,7	0,3	0,1	0,3	0,5	6,3
West-Duitsland	0,1	1,0	0,2	0,2	0,5	2,9	0,3	0,2	0,4	0,7	6,4
Italië	0,1	0,8	0,1	0,1	0,4	0,6	2,6	0,1	0,3	0,5	5,6
Nederland	0,1	0,8	0,1	0,2	0,4	0,8	0,3	0,9	0,4	0,5	4,6
V.K.	0,1	1,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,2	0,1	3,3	0,7	6,6
Overige OESO-landen	0,1	0,9	0,1	0,1	0,3	0,6	0,2	0,1	0,5	3,0	6,0
Niet OESO-landen	0,2	2,7	0,8	0,1	0,5	0,8	0,4	0,2	0,7	0,6	7,2

De tabel is ontleend aan:

Centraal Planbureau, The effects of the rise in oil prices on the economy of industrialized countries ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1974), blz. 25.

De cijfers zijn gebaseerd op een simulatiemodel van de wereld-economie. Zij zijn wellicht iets hoger dan in werkelijkheid, aangezien monetaire veranderingen afwezig zijn verondersteld.

Ter illustratie een cijfervoorbeeld:

Als Nederland autonoom zijn binnenlandse economie aanzwengelt door vier jaar lang de bestedingen met één procent te verhogen, vergroot dit het bruto binnenlands produkt met 0,9 procent. Bijna dezelfde invloed op onze economie wordt uitgeoefend door afzonderlijke verhoging van binnenlandse bestedingen in de VS (0,8%) of West-Duitsland (0,8%).

Indien wij te zamen met onze EG-partners deze actie voeren, is het effect 3,0 procent. Indien alle OESO landen te zamen zo optreden, is het effect 4,6%.

Dit toont duidelijk het Nederlandse belang in economische coördinatie aan. Gelijkgericht beleid van onze grote partners is van veel grotere invloed dan het eigen, afzonderlijke gevoerde beleid.

De Grootste Nederlandse Ondernemingen

De 10 grootste industriële ondernemingen van Nederland, gemeten naar omzet in 1976, exclusief BTW.

Naam	Omzet (f000.000)
1. Koninklijke/Shell Groep ¹⁾	96.425
2. Unilever	36.493
3. Philips	30.435
4. Akzo	10.750
5. Estel	9.310
6. DSM/Staatsmijnen	9.305
7. Nederlandse Aardolie Maatschappij	6.500
8. OGEM Holding	3.271
9. Esso Nederland	2.754
10. Rijn-Schelde-Verolme	2.689

De 10 grootste banken in Nederland, gemeten naar balanstotalen per ultimo 1976.

Naam	Totaal (f000.000)
1. Algemene Bank Nederland	55.905
2. Rabobank organisatie	50.856
3. Amsterdam-Rotterdam Bank	50.429
4. Bank Nederlandse Gemeenten	37.680
5. Nederlandse Bank	23.411
6. Nederlandse Middenstandsbank	22.266
7. Nederlandse Spaarbankbond-organisatie	16.237
8. Rijkspostspaarbank	12.619
9. Postcheque- en Girodienst	11.708
10. Nederlandse Credietbank	6.736

1) Inclusief Shell Nederland en Shell Nederland Chemie.

De 5 grootste verzekeringsmaatschappijen in Nederland gemeten naar bruto premies in 1976.

Naam	Premies (f000.000)
1. Nationale Nederlanden	3.374
2. Ennia	1.070
3. Delta Lloyd	1.070
4. Amev	986
5. AGO	713

De 5 grootste haven- en transportbedrijven in Nederland, gemeten naar omzet in 1976, exclusief BTW.

Naam	Omzet (f000.000)
1. Nederlandse Spoorwegen	3.181
2. KLM	2.500
3. Kon. Nedlloyd Groep	2.389
4. Kon. Nederl. Stoomboot Maatschappij	762
5. Holland Amerika Lijn	469

De 10 grootste handelsondernemingen in Nederland, gemeten naar omzet in 1976, exclusief BTW.

Naam	Omzet (f000.000)
1. SHV Steenkolen Handelsvereniging	8.119
2. Vroom & Dreesmann Nederland [*] 1)	3.425 ¹⁾
3. Internatio-Müller	3.055
4. Cebeco-Handelsraad ²⁾	2.954
5. OTRA ³⁾	1.870
6. KBB [*]	1.820 ¹⁾
7. Cehave	1.473
8. Deli Maatschappij	1.379
9. Hagemeijer & Co.	1.357
10. Transol	850

1) inclusief BTW.

2) inclusief deelnemingen

3) voor 60% eigendom van OGEM Holding

De met een asterix gemerkte ondernemingen zijn detailhandelsondernemingen, de overigen groothandelsondernemingen.

Bron: Het Financieele Dagblad, nr. 182 (15 september 1977).

In de reeks Rapporten aan de Regering zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)
4. Milieubeleid (1974)*)
5. Bevolkingsprognose (1974)
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*)
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar. Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid. Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977).

In de reeks Voorstudies en Achtergronden zijn tot nu toe verschenen:

W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*)

I.J. Schoonenboom en H.M. in 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*)

G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes; een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)

Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*)

"Adviseren aan de Overheid", met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, telefoon 070-62 45 51. Op aanvraag is gratis verkrijgbaar bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het "Mededelingenblad W.R.R."

Inlichtingen over het werk van de W.R.R. zijn verkrijgbaar bij het Bureau van de W.R.R., Plein 1813, nr. 2, 's-Gravenhage, telefoon 070-61 40 31, tst. 4451.

*) Uitverkocht.

