

MULTINATIONALE ONDERNEMINGEN EN NATIONALE SOEVEREINITEIT

DE NEDERLANDSE POSITIE

chris baljé

Drs. Chr. L. Baljé is wetenschappelijk medewerker Eigentijdse Geschiedenis aan de Rijks Universiteit Groningen.

inleiding

Onderstaand "paper" werd door mij geschreven tijdens een verblijf te Salzburg in januari 1975, waar ik een "American Seminar" bijwoonde over "International Economic Policies". Meer in het bijzonder was het een poging tot een antwoord op een vraagstelling die leefde bij de Amerikaanse staf van de werkgroep waaraan ik deelnam en die handelde over het verschijnsel van de multinationale onderneming (MNO). De vraag hield in een verklaring te vinden voor het feit dat Nederland relatief gezien de meeste multinationals telt. Die Amerikaanse leiding van de werkgroep over MNO's bestond uit Robert Z. Aliber, hoogleraar internationale economie te Chicago; William J. Casey, toen president van de Export-Import Bank (en nu verbonden aan de regering van Reagan), Richard N. Cooper, toen Frank Altschul hoogleraar voor internationale economie te Yale (en tot enige tijd geleden "undersecretary of State" in de regering van Carter); en John B. Sheahan, toen Fulbright hoogleraar in Frankrijk.

In het paper heb ik getracht een verklaring vanuit de Nederlandse geschiedenis te geven voor de omvang van het multinationale bedrijfsleven van Nederland. Bij die onderneming is het mij opgevallen hoezeer dit verschijnsel in Nederland geen systematische aandacht van historici heeft gekregen. Iets dergelijks hoop ik nog eens te beginnen in een doctoraal werkcollege indien van de zijde van de Nederlandse MNO's medewerking voor archiefonderzoek verkregen zou worden. De Amerikaanse staf achtte de aanpak van een dergelijk onderzoek zo belangrijk, dat zij spontaan aanbod in dat geval een gastcollege in Gronin-

gen te komen geven...

Voor de goede orde: het "paper" heeft geen wetenschappelijke pretentie. Het moet eerder gezien worden als een "essay", een stimulerende vorm van schrijven die in ons land helaas weinig beoefend wordt - misschien omdat het voor ons land een te lichtvoetige aanpak is. Nog een laatste waarschuwing. Waar ik aan het eind een vrij optimistische visie ontwikkel op de mogelijkheid tot behoud van de MNO's in Nederland ben ik in werkelijkheid veel pessimistischer gestemd, maar ik had geen zin de redenen daartoe aan mijn Amerikaanse gastheren mee te delen.

Ten slotte heb ik - op verzoek van de redactie van Groniek - het stuk met veel plezier ter beschikking gesteld en met iets meer moeite vanuit het Engels vertaald.

vraagstelling

Omdat ik geen econoom ben, zal ik ook niet proberen er nu van de ene dag op de andere een te worden. Maar ik veronderstel dat het ook mogelijk is enige ter zake doende opmerkingen te maken over de verhouding tussen MNO's en nationale soevereiniteit vanuit het oogpunt van de sociale wetenschappen. Dat zal ik dan trachten te doen.

Nu moet ik beginnen met te bekennen dat ik niet zoiets als een model of een sluitende theorie zal bieden. Het moge bekend worden verondersteld dat de sociale wetenschappen zich zelden op de fundamentele vraag "hoe moet de wereld geregeerd worden" concentreren. Deels is dat het gevolg van het feit dat sociale wetenschappers nog wel eens in

normatieve controverses met beperkte nuttigheid blijven steken, en deels van de complexiteit van hun onderwerpen, hetgeen betekent dat zij zich voornamelijk bezighouden met vraagstukken die de samenwerking tussen kleine groepen tot onderwerp hebben. Mijn benadering blijft mede daardoor descriptief.

De bedoeling is mij met de volgende vraagstelling bezig te houden: "Kan een historische analyse en verklaring relevant zijn voor de groei en het bestaan van MNO's, gelet op de geschiedenis van Nederland; en wat zijn de vooruitzichten in dat licht voor nationale soevereiniteit in een interdependente wereld". In zekere zin houdt dat een uitwerking in van het model van Cooper van relaties tussen "Insiders" en "Outsiders".

mno's en de nederlandse geschiedenis

Ter beantwoording van het eerste deel van mijn vraagstelling zal ik proberen enige verbanden te leggen tussen karakteristieken van een MNO en de geschiedenis van Nederland. Misschien worden op die wijze ook enige factoren gevonden die de relatief hoge ratio van Nederlandse MNO's verklaren.

Uitgangspunt is een citaat van een MNO-autoriteit in een artikel van Barnett en Müller. Zij citeren Carl Gerstacker van de Dow Chemical Company:

"I have long dreamed of buying an island owned by no nation and establishing the World Headquarters of the Dow Chemical Company on truly neutral ground of such an island, beholden to no nation or society".

Uit deze verklaring kunnen een aantal "idealtypische" trekken voor een MNO afgeleid worden:

- a. de mogelijkheid tot deelname aan een wereldhandelssysteem;
- b. met een hoofdkantoor (hetgeen communicatie, kapitaaltransfer-faciliteiten, een goed opgeleide staf enz. impliceert);
- c. op een geografische locatie die "power politics" buiten de deur houdt, maar wel een neutrale status mogelijk maakt;
- d. en dus een situatie met zich mee brengt waaruit gerekend wordt op bescherming door een algemeen aanvaard internationaal recht;
- e. binnen een vreedzaam politiek wereldsysteem, waarin een voorkeur bestaat voor

een functionele benadering en een mechanistische kijk op de dingen.

Wordt nu een kort overzicht ontwikkeld van de Nederlandse geschiedenis vanaf de zestiende eeuw, dan vallen een aantal aspecten op. Ten eerste dient de gelukkige ligging van Nederland aan de Noordzee genoemd te worden, met directe toegang tot de oceanen en in het midden gelegen van de hoofdstromen van de handel van Europa in die tijd. Deze locatie vroeg om transportmiddelen en van een geavanceerd technologisch niveau: uitgekiende zeilschepen. Deze transportmiddelen boden op hun beurt de gelegenheid de handelskanalen uit te breiden naar territoria die later het Nederlandse koloniale rijk gedeeltelijk zouden vormen. Het koloniale rijk versterkte weer de noodzaak van goede transportmiddelen en het bewust zijn van het belang van deze factor. En misschien dat deze achtergrond te maken heeft met het grote Nederlandse marktaandeel later in scheepvaart (en scheepsbouw), vliegen en electr(on)ische verbindinginstallaties.

De heersende sociale groep in de Nederlandse Republiek was handelsgericht. Zij hielden er een tamelijk mechanistische kijk op internationale verhoudingen op na: een staat zou handelen in overeenstemming met zijn belangen, omdat iedere staat slechts kon winnen bij het volgen van zijn objectieve belangen. Dat betekende voor Nederland, zoals het in die tijd geformuleerd werd: *commoditas, securitas en pax*. Een praktische politiek was derhalve het streven naar neutraliteit, onthouding en bereidheid tot het sluiten van een compromis. De politieke denkers in Nederland vergeleken hun staat met een kat, die haar klauwen slechts gebruikte als haar belangen in gevaar kwamen. Dat bracht geen betrokkenheid met zich mee in machtspolitieke ondernemingen (zoals soms werd voorgestaan door het Oranje-huis en hun entourage uit dynastieke en prestige-overwegingen, maar effectief geblokkeerd werd door de commerciële oligarchie). Er werd zelfs met de gedachte gespeeld een diep kanaal te graven, dat Holland, Zeeland en een deel van Utrecht, waar het hart van de handel en nijverheid lag, zou scheiden van de rest van Nederland en continentaal Europa, niet ongelijk aan de ideale staat beschreven in het Utopia van Thomas Morus. Een feit

blijft dat de staatkundige integratie van Nederland niet het resultaat was van een plotselinge centralisatie maar van een langzaam verlopend proces volgens een functionele aanpak. Daarom wellicht dat een sterk nationalistische instelling met veel nadruk op de nationale soevereiniteit en dus ook een mogelijke gewonde nationale trots in Nederland niet tot ontwikkeling kwam. Daarom ook dat buitenlands beleid handelspolitiek en defensie in Nederland nooit geïntegreerd raakten (hetgeen nog wel eens in de Nederlandse houding binnen de NAVO weerspiegeld wordt). De enige beschermende macht van vaderlandse bodem, maar dan wel om de commerciële belangen te beschermen, was een zeemacht en dan nog niet zelden privé gefinancierd, wanneer daartoe noodzaak bestond. Terzijde zij opgemerkt dat deze historische traditie doorspeelt in de voorkeur van Nederlandse politici voor goede transatlantische betrekkingen boven een antagonistisch ervaren politieke integratie in Europa (hetgeen overigens een weinig doordachte advocatuur voor Britse toetreding tot de EG heeft ingegeven). Zo min mogelijk trachtten de Nederlanders te interveniëren in de internationale politiek, zelfs niet in hun koloniën. Zij zochten meer bescherming in de ontwikkeling en handhaving van internationaal recht, en dan begrepen als een stelsel van overeenkomsten tussen natie-staten waarin op objectieve en rationele gronden de belangen van de diverse staten waren ingebed en verzekerd. Deze benadering bloeide in Nederland en heeft Nederlandse volkenrechtkundigen een geduchte reputatie bezorgd tot op de huidige dag. De combinatie van religieuze ijver, voorliefde voor een neutrale status en een kampioenschap voor oplossingen van conflicten in overeenstemming met objectieve belangen en internationale rechtsregels, heeft tegelijkertijd tot een moralistische zelfoverschatting geleid, van waaruit de rationaliteit in de Nederlandse opstelling duchtig bedreigd kan worden, omdat het het land bezielt met een soort politiek messianisme, waarin boventonen doorklinken als "wij weten beter, omdat we beter (want klein) zijn" en "als de hele wereld maar een groter Holland zou zijn".

Naar mijn mening zijn er in de Nederlandse politiek en geschiedenis karakteristieken terug te vinden die wonderwel

harmonieëren met de "idealtypische" trekken van de MNO's. Het is mijn overtuiging dat het Nederlandse zaken- en bedrijfsleven nog steeds diep doordrongen zijn met de traditionele karakteristieken van het Nederlandse politieke en economische verleden en die mogelijkwits gunstige voorwaarden zijn geweest voor de ontwikkeling van MNO's.

de nederlandse handel

Om nu enige detaillering aan te brengen in dit grove overzicht van de karakteristieken van de Nederlandse geschiedenis, zou ik even willen ingaan op enkele organisatorische aspecten van de Nederlandse handel. Als voorbeeld dient zich de VOC aan.

Deze organisatie was een private onderneming. De vertegenwoordigers van de aandeelhouders vormden een raad met zeventien leden met hun hoofdkantoor in Amsterdam. Het eigenlijke management berustte bij de Raad van Indië in Batavia maar die was verantwoording schuldig aan de "Heren zeventien" in Amsterdam. Die verantwoording werd eenmaal per jaar afgelegd in een zeer lange brief (die langs verschillende wegen naar Amsterdam werd verzonden teneinde interruptie te vermijden), waarin het management zijn beleid verklaarde, de politieke scène in het werkgebied beschreef, een overzicht van winsten en verliezen gaf, het transfer van kapitaal becijferde en de vooruitzichten voor de handel in het volgend semester inschatte. Dit belangwekkende materiaal wordt sinds een aantal jaren in Nederland gepubliceerd ("Generale Missieven").

Om welk gebied ging het nu en hoe stak de organisatie verder in elkaar? Het gebied liep grosso modo van Japan naar Oost-Indië en van de Filippijnen tot aan de Perzische Golf en de oostkust van Afrika. Langs de kusten had de Raad "factorijen" ingericht die als een mengsel van handelspost en filiaal gezien kunnen worden. Nu moet opnieuw benadrukt worden dat het eigenlijk alleen om de handel te doen was en dus om de kust; de Nederlanders trachtten uit het achterland te blijven omdat zulks ongetwijfeld machtpolitieke problemen met zich mee zou brengen hetgeen schadelijk voor de handel zou zijn. Deze factorijen kregen geld en goederen om handel mee te drijven en rappor-

teerden op hun beurt weer aan de Raad te Batavia. Deze Raad zond de revenuen en goederen naar patria, waar het de basis legde voor de belangrijke Amsterdamse kapitaalmarkt.

Teneinde deze handelsvestigingen te verzekeren, ontwikkelden de Nederlanders een zeer gedecentraliseerd stelsel van verdragssluitende bevoegdheden met de inheemse heersers. En om deze praktijk nog te verbeteren, werd van meet af aan aandacht besteed aan de gedragspatronen en culturele trekken van de volkeren met wie ze te maken hadden. Later leidde deze instelling tot speciale training voor toekomstige koloniale functionarissen aan de universiteit (Indologie). Ter wille van winstafwegingen op langere termijn en/of consideratie met culturele patronen, waren de Nederlanders bereid op korte termijn verliezen te lopen of zich onderworpen te gedragen, zoals zij bijvoorbeeld in Japan deden.

Op basis van dit systeem, dat met het verglijden van de tijd werd aangepast, traden de Nederlanders naar mijn mening met een schat aan ervaring de twintigste eeuw binnen, waarin door technologische en management-ontwikkelingen pas de eigenlijke MNO's mogelijk werden. (De eerste MNO's ontstaan vlak na 1900.) De Nederlanders hadden daarbij de beschikking over ervaring en voordelen die deels van economische en deels van sociaal-psychologische aard waren.

Samengevat zou gesteld kunnen worden: van oudsher waren de Nederlanders gewend om een functionele en politiek neutrale benadering te kiezen in plaats van een stelsel van reguleringen die opgelegd en gehandhaafd werden door machtspolitiek; zij waren gewend te werken in een deels gecentraliseerd en in een deels gedecentraliseerd systeem met betrekking tot financiering, informatie, verdragssluiting en ontwikkelden daarbij passende communicatienetwerken. Zij hadden tevens een zekere "diplomatieke finesse" opgebouwd ten aanzien van vreemde culturele patronen, hadden daarop hun personeel getraind en dus klaargemaakt voor "hardship posts" in het buitenland. Deze achtergronden maken het naar mening verklaarbaar waarom MNO's die geheel of gedeeltelijk Nederlands eigendom zijn merendeels zijn voortgesprongen uit vroegere handelsondernemingen die dikwijls waren gespecialiseerd in produkten die

de Nederlanders als nuttig en profijtelijk hadden ervaren in hun vroegere koloniale rijk. Het kan misschien zelfs bewezen worden dat Nederlandse MNO's specifieke eigenschappen hebben die een erfenis zijn uit dat verleden, bijvoorbeeld de voorkeur voor een financieel expert als hoofd van een onderneming in plaats van een technicus. Mijn conclusie is dat veel in het voordeel spreekt van het "Cooper-model" als een middel tot verklaring, indien dit wat wordt bijgesteld en gepreciseerd. En indien de formatie en achtergrond van de Amsterdamse kapitaalmarkt in de beschouwing wordt betrokken, dan is het wellicht mogelijk een synthese te maken tussen het "Cooper-model" en het "Aliker-model", dat juist het belang van de aanwezigheid van een kapitaalmarkt benadrukt.

Ik vermoed dat op gelijksoortige wijze verklaringen bestaan voor het bestaan van Britse en Zwitserse MNO's; het zou interessant zijn hier meer systematisch historisch onderzoek naar te verrichten.

interdependentie en soevereiniteit

Maar er zou - met Ford - kunnen worden opgemerkt "all history is bunk"; we leven nu en de historische relevantie is gering voor de toekomst. De vraag is of MNO's een toekomst hebben die geworteld is in een betrekkelijk klein land. Ook deze vraag kan ik slechts verkennend beantwoorden, waarmee ik toekom aan het tweede deel van de vraagstelling.

Om te beginnen zou ik dan opnieuw willen benadrukken dat een neutrale, functionele achtergrond voor MNO's meer profijtelijk is dan banden met machtspolitiek die hen kwetsbaar maken in de ogen van buitenstaanders of zelfs corrupt als instrumenten van geïntegreerde machtspolitiek, zoals het gedrag van sommige Amerikaanse MNO's in Latijns-Amerika lijkt te suggereren.

Maar er is een andere factor die belangrijker is. Die factor is de erkenning dat wij leven in een interdependente wereld, dat wil zeggen een wereld waarin de onafwendbare onderlinge lotsverbondenheid bijna dagelijks toeneemt. Het wordt af en toe op pijnlijke wijze gedemonstreerd doordat politiek marginale groepen op de symbiotische schakels van deze bestaande interdependente wereld pressie uitoefenen (vliegtuigkapingen, kidnappen van ambas-

sadeurs en internationale executieven, Olympische spelen enz.) om hun politieke problemen onder de aandacht van de internationale politiek te brengen en hun eisen verwezenlijkt te krijgen.

Interdependentie zou ook omschreven kunnen worden als: "het bestaan en het bewustzijn van het bestaan van aanzienlijke hindernissen in de uitvoering van politiek ten gevolge van de internationalisatie van hoog ontwikkelde economieën en van een onderlinge afhankelijkheid van allen van allen en een permanente wederzijdse beïnvloeding". De belangrijkste vooronderstelling in een dergelijke situatie is een betrouwbare zekerheid van vrede en stabiliteit. Maar de uitwerking van deze interdependentie is tegelijkertijd een zekere "mystificatie" van de autonomie van de natie-staten in de uitvoering van politiek. Het bestaan van interdependentie impliceert de ontkenning van het bestaan van deze huidige besluitvormende centra. Dat houdt in dat interdependentie momenteel dikwijls in botsing komt met de (neo-)nationale soevereiniteit. Nu kan de vraag worden opgeworpen wat nationale soevereiniteit is. Nationale soevereiniteit kan kort omschreven worden als "een (veranderende) set prerogatieven". Het bestaan van interdependentie en van nationale soevereiniteit tegelijkertijd levert "conflicterende" en "ondersteunende" instrumenten op. Anders gezegd: de afnemende speelruimte voor natie-staten wordt soms door interdependente activiteiten gesteund, maar soms ook bestreden. Als ervan wordt uitgegaan dat de meest ontwikkelde natie-staat de sociale verzorgingsstaat is, dan kunnen daarin politici gevonden worden die een soort "neo-nationalisme" teweeg willen brengen, waarin de burgers worden gedwongen of bewogen zich op de nationale besluitvormingscentra te richten voor hun sociale zekerheden. Maar ook ontkomen politieke leiders er niet aan dat zij ter wille van de handhaving of verbetering van hun economische en sociale doeleinden gedwongen zijn in toenemende mate aan de interdependente wereld deel te nemen, die juist het bestaan van de natie-staten erodeert. Dat betekent dat interdependentie zowel oorzaak, instrument als ook doel van de verschuivende evenwichten in de wereld is en ook van de verminderende invloeden van de natie-staten. De erkenning van die situatie brengt met zich mee dat een groot aantal crises uit de zo ontwikkelde spanningen overwonnen zullen moeten worden, om maar

niet te spreken van de onopgeloste problemen die sinds de Tweede Wereldoorlog als evenzovele hypotheek op de wereld rusten.

Voor deze situatie biedt interdependentie momenteel een koelkast of - om een betere metafoor te gebruiken - een spons waarin de conflicten (voorlopig) geabsorbeerd kunnen worden. Teneinde het absorptievermogen van de spons te vergroten, moeten alle inter- en transnationale actoren gebruikt worden, en dus alle natie-staten, supranationale gemeenschappen, internationale organisaties, waaronder ook MNO's. Dat MNO's over een conflict-absorberend vermogen kunnen beschikken, werd de Nederlanders gedemonstreerd tijdens de Arabische olieboycot in 1973.

toekomstverwachtingen

Wat kan nu voor de toekomst verwacht worden? Ik onderschrijf de stelling dat de "spontane" interdependentie steeds meer in juridische vormen gedwongen zal worden. Dit zal gebeuren en is reeds begonnen op het internationale meso-niveau, bijvoorbeeld in de vorm van regionale integratie, grondstoffenovereenkomsten en enkel- of meervoudige doelgerichte combinaties volgens een functionele, ofwel een niet-geïntegreerde machtspolitieke basisbenadering. Voor dat geval doet de nationale eigendom van MNO's minder ter zake, evenmin als "het land" waarin zij hun zetel hebben.

Ten gevolge van deze voortgeschreden interdependentie kan een nieuwe internationale rechtorde ontstaan, waarin ook ontwikkelingslanden een grotere vrijheid zullen verkrijgen om hun eigen bijdrage te bepalen. Dat wil enerzijds zeggen dat terzelfdertijd de invloed van nationale soevereiniteit en van de bestaande internationale wetgeving zal verminderen (zoals aangetoond lijkt in de verwarring waarin de VN moet opereren). Anderzijds zullen de MNO's, die een soort voorlopers van de huidige interdependente wereld zijn, ongetwijfeld een verder groei tegemoetgaan, omdat zij van stonde af aan een deel van de functionalistisch ingerichte transnationale orde vormen. Maar de MNO's zullen zelf ook door dat proces geraakt worden. Zij zullen zeker subjecten van de nieuwe transnationale orde blijven, maar daarbij gedwongen worden meer te handelen als instrumenten van een globale, evenwichtige ontwikkeling

en dus onderworpen aan uitdrukkelijke randvoorwaarden die het gedrag van deze actoren bepalen.

De nieuwe contouren van deze wereld krijgen misschien gestalte rond 1985, gegeven de kalender voor de oplossing van een groot aantal internationale problemen. (Te denken valt aan resultaten van conferenties voor ontspanning en samenwerking (SALT's, ECVS, MBFR enz.), verder integratie van China in de transnationale orde, voedsel, energie, internationale monetaire afspraken, NRCN (d.w.z. voortzetting van de Noord-Zuiddialoog) enz.) De interdependente wereld schijnt de werkelijke nakomeling te zijn van de "one-world"-conceptie zoals deze in hoopvolle perspectieven gedacht werd aan het einde van de Tweede Wereldoorlog.

Zouden mijn verwachtingen enigermate correct blijken te zijn, dan zullen er voor Nederlanders, gelet op hun historische ervaring, voldoende belangrijke rollen te spelen blijven in transnationale organisaties en zulks ver boven hun relatieve nationale ratio, zoals zij dat nu ook al doen in internationale en supranationale organisaties, en voor zover zij zichzelf dan uitdrukkelijk als "Nederlanders" wensen te kwalificeren. Eh dat geldt ook voor MNO's van Nederlandse komaf.

vervolg p.13

29. A.R. van Cauwelaert, J.J. Rousseaus Emile (Antwerpen, 1961) 19-20.
Van der Velde, Rousseau, 150-151.
30. J.O. Lyons, The Invention of the Self. The hinge of consciousness in the eighteenth century (Londen, Amsterdam, 1978) 19-22.
L. Dasberg, Grootbrengen door kleinhouden als historisch verschijnsel (Meppel, 1975) 47.
31. Shklar, Men and Citizens, 140-141.
32. Emile, 277.
33. Ibidem, 278.
34. Ibidem.
35. H. Brugmans, De Révolte van het Gemoed. Rousseau en het sentimentalisme (Arnhem, 1961) 39.
J.N. Shklar, After Utopia. The decline of political faith (Princeton, 1957) 12-30.
36. J.A. Perkins, The Concept of the Self in the French Enlightenment (Genève, 1969) 102.
37. Ibidem, 107.
38. Dasberg, Grootbrengen, 49-58.