

32

2014/1



HANDELSWETENSCHAPPEN EN BEDRIJFSKUNDE (E10)
Herleykael 64
9000 Gent

Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

Themanummer:
China en de EU: partners of rivalen?

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | januari-maart 2014 | P 702166

Volume 56

2014/1

acco

Res Publica

<http://www.respublica.be>

Hoofdredacteur

Joop VAN HOLSTEYN (Universiteit Leiden)

Redactiesecretaris

Josje DEN RIDDER (Sociaal en Cultureel Planbureau)

Redactie

Paul VAN DER BIJL (Hogeschool Amsterdam), Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent),
Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam), Steven VAN HECKE (Universiteit Leuven),
Henk VAN DER KOLK (Universiteit Twente), Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam),
Rik DE RUITER (Universiteit Leiden), Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

Redactieadres

Instituut voor Politieke Wetenschap, t.a.v. Res Publica / Joop van Holsteyn, Postbus 9555, 2300 RB Leiden, Nederland
res.publica@acco.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven
www.uitgeverijacco.be
tel. +32 16 62 80 00
fax +32 16 62 80 01
e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag
tel. + 31 70 386 88 54
fax + 31 70 386 14 98
e-mail: info@uitgeverijacco.nl

Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden stilzwijgend voor één jaargang verlengd tenzij per e-mail opgezegd ten laatste 31 januari van de lopende jaargang. Opzeggen kan enkel per e-mail op dit adres: uitgeverij@acco.be.

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 56 – 2014/1

Inhoud

Themanummer: CHINA EN DE EU: PARTNERS OF RIVALEN?

Gasthoofdredactie: Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek

Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

Inleiding: China en de EU: partners of rivalen? – <i>Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek</i>	5
De Sino-Europese relaties inzake schone energie: partners of rivalen? – <i>Thijs Van de Graaf</i>	7
China en de bescherming van burgers in conflictsituaties: opkomende macht zoekt rol – <i>Sara Van Hoeymissen</i>	31
China's uitgaande investeringen. Instituties, beperkingen en uitdagingen – <i>Duncan Freeman</i>	59

Deel 2 – Rubrieken

Essay: Nihil novi sub sole? De historische wortels van het naoorlogse Vlaams-nationalisme en hun invloed op de hedendaagse politiek – <i>Niels Matheve</i>	95
Symposium: Partijen schrijven programma's – <i>Caroline Gennez, Frederiek Vermeulen, Vincent Van Peteghem en Marjolein Meijer</i>	111
Onderzoek uitgelicht	
De Europese Commissie is een normale regering geworden – <i>Anchrit Wille</i>	127
Het committeeerprobleem van kiezers en hervormingen in welvaartsprogramma's – <i>David Hollanders en Barbara Vis</i>	130
Dichtbij de politiek: hoe interactieve en persoonlijke communicatie de politieke betrokkenheid van kiezers vergroot – <i>Sanne Kruikemeier, Guda Van Noort, Rens Vliegthart en Claes H. De Vreese</i>	133
Call for Papers	136
Auteursinfo	137

Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke
Wetenschappen
Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan 2
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van
Esbroeck

© 2014 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd
en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fo-
tokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook
zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van
de uitgever.

No part of this review may be produced in any form,
by mimeograph, film or any other means without per-
mission in writing from the publisher.



DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

INHOUD

Themanummer

China en de EU: partners of rivalen?

INLEIDING:

China en de EU: partners
of rivalen? 5

Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek

De Sino-Europese relaties
inzake schone energie:
partners of rivalen? 7

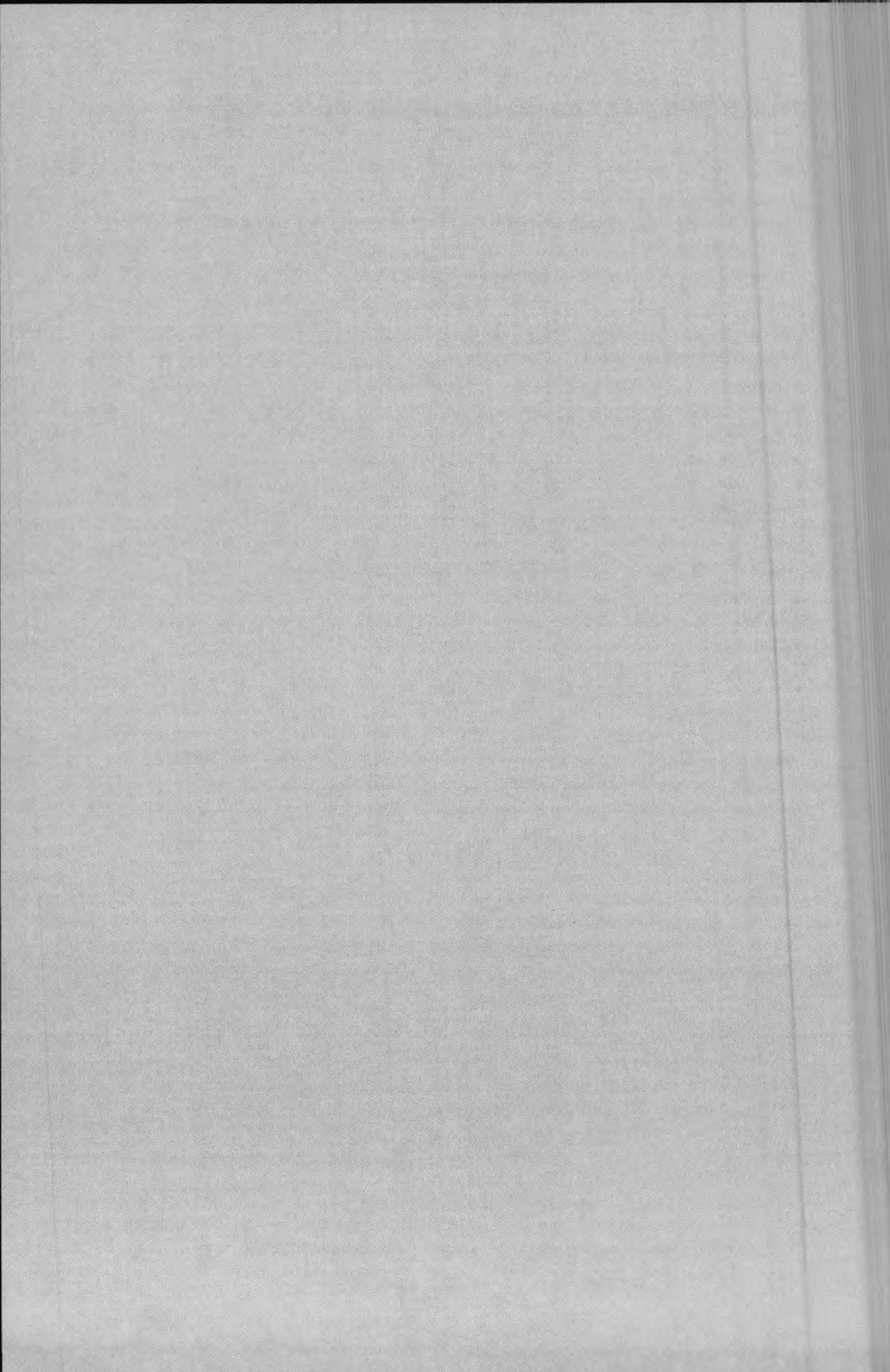
Thijs Van de Graaf

China en de bescherming
van burgers in conflictsituaties:
opkomende macht zoekt rol 31

Sara Van Hoeymissen

China's uitgaande
investeringen. Instituties,
beperkingen en uitdagingen 59

Duncan Freeman



Inleiding China en de EU: partners of rivalen?

Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek

De relatie tussen China en Europa heeft in de voorbije twee decennia voortdurend aan impact gewonnen. Ze is ook meer omvattend geworden en behelst naast handel steeds meer politieke, sociale en culturele aspecten. De interdependentie tussen de twee partijen is gestaag toegenomen en sinds 2003 erkennen China en de EU elkaar als strategische partners. Toch zijn de twee partners er vooralsnog niet in geslaagd om een strategische dimensie van enige betekenis aan hun relatie toe te voegen. De samenwerking tussen de twee partijen wordt moeilijker naarmate de randvoorwaarden van hun relatie verschuiven. China's opkomst en groeiende armslag hebben niet alleen een invloed op de positie van Europa in de wereldwijde verdeling van macht, ze vormen ook een uitdaging voor de Europese identiteit. China en Europa verschillen zeer sterk van elkaar op het vlak van cultuur, geschiedenis, economie, politiek systeem en stadium van ontwikkeling. Bovendien zien China en de EU zich geconfronteerd met groeiende wrijvingen in hun economische en handelsbetrekkingen. Beide partijen staan onder druk om hun relatie opnieuw te bekijken. Zij moeten elk voor zich uitmaken welke belangen zij beschouwen als de drijvende krachten voor samenwerking en zij moeten overeenstemming bereiken over die belangen waarop zij de pijlers van een werkelijk strategisch partnerschap willen bouwen. Daarbij is het zaak om de uiteenlopende percepties van fundamentele waarden te overstijgen en een pragmatische consensus te bereiken over hoe complementaire en wederzijds ondersteunende beleidslijnen kunnen worden uitgestippeld. Voor de EU bestaat de uitdaging erin orde op zaken te stellen. Als Europa constructief en op effectieve wijze met China wil omgaan, zal het zich eerst collectief moeten engageren. Voor Peking is het tijd om te articuleren hoe het zijn rol ziet in de mondiale bestuursstructuren en op welke wijze het zijn relatie met Europa wenst uit te bouwen.

De bijdragen aan het onderhavige themanummer doen verslag van empirisch onderzoek van eigen bodem dat toelaat een aantal cruciale aspecten van de relatie tussen de EU en China meer genuanceerd in te schatten. Thijs Van de Graaf onderzoekt in zijn artikel de EU-China-relaties met betrekking tot de twee belangrijkste hernieuwbare energiesectoren: wind- en zonne-energie. Hij komt tot de vaststelling dat, hoewel er in beide sectoren bronnen voor handelsgeschillen zijn geweest, han-

delsfricties het meest zijn voorgekomen in de zonne-energiesector. De reden is een dubbel onevenwicht tussen de productie en installatie van zonnepanelen, zowel geografisch (China produceert het grootste deel van zijn zonnepanelen vrijwel uitsluitend voor de export) als numeriek (structurele overcapaciteit). Toch is het beeld van een zero-sum bilaterale handelsoorlog over zonnepanelen overdreven, want er zijn zowel voor- als tegenstanders van de handelsbeschermingsmaatregelen in China en de EU. De studie stelt verder dat het zonnegeschil een onderdeel is van een wereldwijde golf van handelsfricties in de schone-energiesector en het verkent wegen om het probleem op te lossen door middel van onderhandelingen over een multilaterale overeenkomst inzake milieugoederen en -diensten.

Sara Van Hoeymissen gaat in haar artikel dieper in op China's visie en zijn rol bij de beheersing van complexe interne conflicten. Deze conflicten en de ernstige humanitaire gevolgen die ze vaak hebben, behoren in principe tot de interne aangelegenheden van de soevereine staat waarin ze plaatsvinden. Sinds de jaren 90 speelt de internationale gemeenschap echter een steeds grotere rol in de beheersing van dergelijke conflicten. Wat voor een partner kunnen de Europese Unie en haar bondgenoten op dit vlak vinden in China? Vanuit het perspectief van identiteit en rolconcepties belicht dit artikel het Chinese debat rond het principe van niet-inmenging in interne aangelegenheden. Decennialang was dit de hoeksteen van het Chinese buitenlandse beleid, maar nu staat dit ter discussie. Het artikel onderzoekt de veranderende zelfbeelden die leiden tot de zoektocht naar een nieuwe rol voor China, maar wijst anderzijds op de voortdurende invloed van oudere identiteiten. De empirische focus ligt op Afrika, met voorbeelden uit het Chinese beleid ten aanzien van recente Afrikaanse complexe crisissen.

De bijdrage van Duncan Freeman biedt een grondige analyse van China's uitgaande investeringen. De uitgaande investeringspolitiek van China trekt niet enkel de aandacht omwille van beleidsredenen; ze wordt ook besproken in het academisch debat over de rol van bronlandspecifieke instituties in de buitenlandse investering. Formele instituties, onder de vorm van regeringsbeleid en voorschriften, zijn altijd van kapitaal belang geweest voor China's uitgaande investeringen. Duncan Freeman maakt een gedetailleerde analyse van Chinese beleids- en reglementeringsdocumenten die de motivaties, inhoud en gevolgen van de investeringspolitiek aangeven. Hij beargumenteert dat de investeringspolitiek gedetermineerd wordt door complexe en evoluerende factoren, en dat onderdelen van het beleid soms niet coherent zijn, maar onderling conflicteren. Bovendien stelt hij dat het beleid veelvuldig onbedoelde gevolgen voortbrengt en dat de ondernemingen, waaronder die in staatseigendom, proberen om onder de beperkingen van het regeringsbeleid en de voorschriften uit te komen. De verhouding tussen de Chinese instituties en het ondernemingsgedrag is dus complex en kan niet eenduidig gekarakteriseerd worden als een beperking of een bevordering van de uitgaande investeringen.

De Sino-Europese relaties inzake schone energie: partners of rivalen?

Thijs Van de Graaf

**ABSTRACT: Sino-European Relations and Renewable Energy:
Partners or Rivals?**

This article examines EU-China relations with regard to two key renewable energy sectors, wind and solar. It finds that, although there have been sources for trade disputes in both sectors, trade frictions have surfaced most prominently in the solar sector. The reason is a double imbalance between the manufacturing and deployment of solar panels, both geographically (with China producing the bulk of solar panels almost exclusively for export) and numerically (with structural overcapacity). Yet, the image of a zero-sum bilateral trade war over solar panels is exaggerated, because there are both opponents and proponents of trade defense measures in China and the EU. The study further argues that the solar dispute is part and parcel of a global wave of clean energy trade frictions and it explores pathways to settle the issue through the negotiation of a multilateral agreement on environmental goods and services.

KEYWORDS: EU-China, renewable energy, trade disputes

1. Inleiding

Eind juli 2013 bereikten de Europese Unie (EU) en China een akkoord over de zogenaamde ‘zonnepanelenzaak’, het handelsconflict rond de goedkope Chinese zonnepanelen dat de diplomatieke relaties tussen beide al maanden overheerste. Het belang van het akkoord kan moeilijk worden overschat. Begin juni 2013 had de Europese Commissie een voorlopige invoerheffing opgelegd van 11,8 procent aan de Chinese zonnepanelenfabrikanten wegens ‘dumping’ op de Europese markt. Als er geen onderhandelde oplossing uit de bus was gekomen, dan hadden de Chinese producenten vanaf augustus 2013 een taks van 47,6 procent opgelegd gekregen. De Chinese export van zonnepanelen naar Europa is een miljardenbusiness, goed voor

21 miljard euro in 2011. De enorme waarde van deze handel maakte van dit dispuut de grootste dumpingzaak uit de geschiedenis, niet enkel in de EU maar wereldwijd.¹

Met het akkoord lijkt er een einde te zijn gekomen aan een handelsdispuut dat, volgens veel waarnemers, beide partijen had kunnen meesleuren in een regelrechte handelsoorlog, die had kunnen overslaan op andere landen en sectoren. In wat algemeen werd geïnterpreteerd als een vergeldingsmaatregel, vernietigden de Chinese autoriteiten kort na de aankondiging van de importheffing op Chinese zonnepanelen door Handelscommissaris Karel De Gucht een lading Belgische chocolade die de giftige kleurstof karmijn zou bevatten.² In dezelfde week dreigde China er ook mee om een klacht in te dienen tegen de invoer van Europese luxewagens, volgens sommigen een waarschuwing aan het adres van Duitsland, en opende het land een antidumping- en antisubsidieonderzoek tegen Europese wijn, waarmee het vooral landen als Frankrijk, Italië en Spanje trof die de harde lijn van de Europese Commissie steunden inzake antidumpingtarieven tegen Chinese zonnepanelen.³

Naast de besmetting naar andere sectoren, zou het handelsconflict rond zonnepanelen ook nefaste gevolgen kunnen hebben gehad voor de wereldwijde transitie naar klimaatvriendelijke energietechnologieën, waarin zowel de EU als China een sleutelrol spelen. De EU heeft lang een leiderschapsrol opgenomen in de internationale klimaatonderhandelingen en tal van Europese bedrijven zijn pioniers in de ontwikkeling van groene-energietechnologie. China van zijn kant is 's werelds grootste vervuiler (in absolute termen, niet per capita) en veroorzaakte in 2007 zo'n 22 procent van de mondiale emissies van broeikasgassen (IEA, 2011). Terzelfder tijd is het land in korte tijd opgeklommen tot de positie van wereldleider inzake de productie van schone-energietechnologieën, zoals windturbines en fotonvoltaïsche zonnepanelen. Geen enkel ander land trok in 2012 zoveel investeringen aan in de hernieuwbare-energiesector als China (Pew, 2013). Het land is echter niet alleen een grote fabrikant van hernieuwbare energie, maar ook in toenemende mate een afzetmarkt, goed voor ongeveer een kwart van alle nieuw geïnstalleerde hernieuwbare-energiecapaciteit in de wereld in 2012 (Pew, 2013).

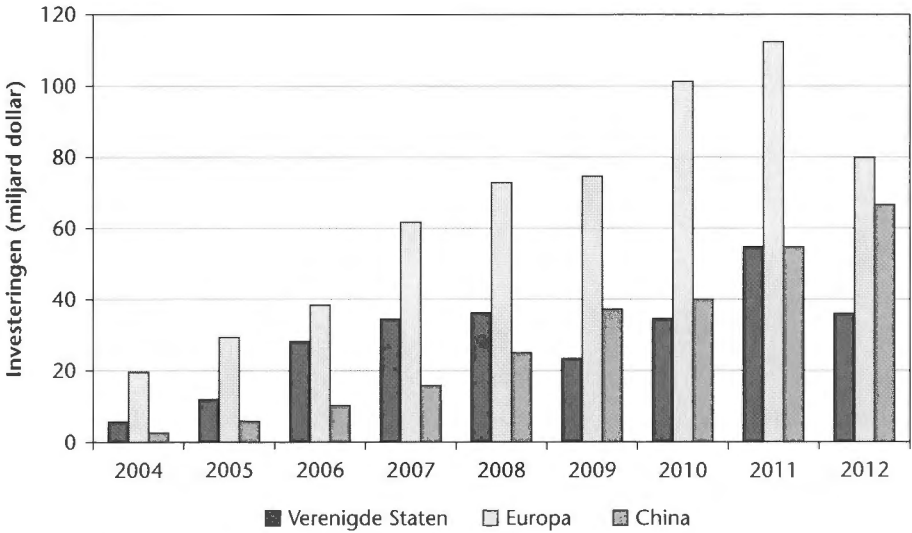
In het licht van deze snelle verschuivingen onderzoekt deze bijdrage de Sino-Europese betrekkingen inzake schone energie. De focus ligt daarbij op twee belangrijke hernieuwbare-energie-industrieën: wind en zon. Er zijn verschillende redenen voor deze afbakening. Zowel China als Europa hebben de laatste jaren enorme investeringen gedaan in deze sectoren. De drijfveren voor deze investeringen zijn opmerkelijk gelijklopend: voorzieningszekerheid, bezorgdheid omtrent het milieu, en de economische opportuniteiten die lage-koolstofindustrieën met zich meebrengen, vooral om de competitiviteit van hun eigen industrie te promoten en zogenoemde 'groene jobs' te creëren (Gallagher, 2013). Deze groeiende investeringen dreigen nu echter uit te monden in een regelrechte handelsoorlog. Dit artikel speurt naar de oorzaken, gevolgen en potentiële remedies voor de groeiende handelsfricties tussen China en de EU inzake wind- en zonne-energie.

Eerst wordt een overzicht gegeven van de recente trends in de hernieuwbare-energie-industrie in Europa en China. Dan volgt er een analyse van de recente handelsconflicten tussen China en de EU met betrekking tot windturbines en zonnepanelen. Ten slotte wordt er aandacht besteed aan de wenselijkheid en politieke haalbaarheid van een multilateraal onderhandelde oplossing voor de opkomende spiraal van handelsconflicten rond schone energie.

2. Mondiale trends en onevenwichten inzake wind- en zonne-energie

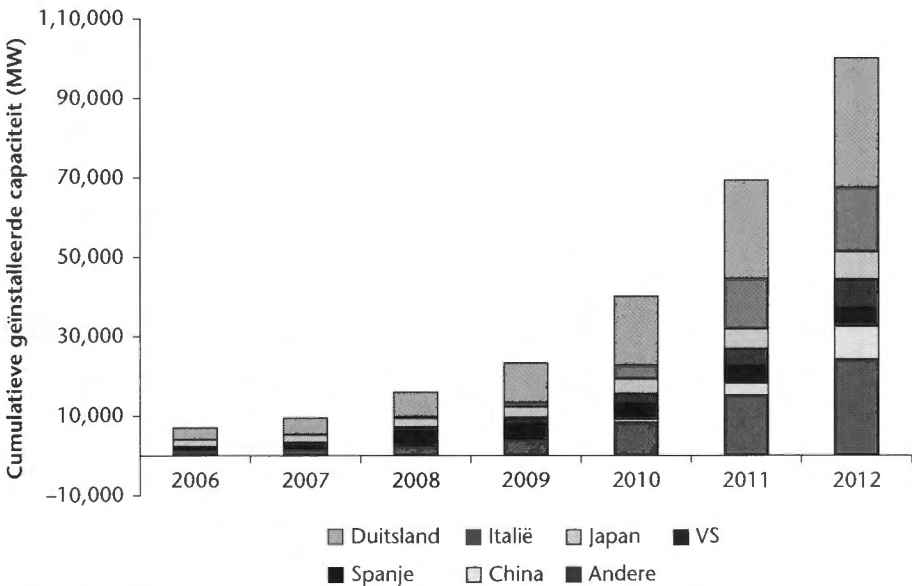
De sector van hernieuwbare energie groeit al jaren in een hoog tempo, maar niet op een lineaire manier. Figuur 1 toont de nieuwe jaarlijkse investeringen in hernieuwbare energie in de Verenigde Staten, de Europese Unie en China, die wereldwijd de meeste investeringen hebben aangetrokken. Hieruit blijkt dat het groeipatroon van de hernieuwbare-energiesector in deze landen een aantal keer is doorbroken. De Grote Recessie is bijvoorbeeld zeer duidelijk zichtbaar in de stagnerende investeringscijfers voor 2009 ten opzichte van 2008. Ook de afbouw van subsidies en andere steunmaatregelen voor groene energie in grote Europese landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Italië in 2012 blijkt zeer duidelijk uit de terugval in de Europese investeringen in dat jaar (UNEP, 2013, p. 38). De belangrijkste trend is echter de schijnbaar onstuitbare opmars van China op de wereldwijde hernieuwbare-energiescene. In 2012 ontving het land 65,1 miljard dollar aan nieuwe investeringen in schone energie, 20 procent meer dan het jaar ervoor. China kreeg niet minder dan 25 procent van alle wereldwijde investeringen in zonne-energie, 37 procent van alle investeringen in windenergie, en een duizelingwekkende 47 procent van de investeringen in de categorie 'alle andere hernieuwbare energiebronnen', waarin onder andere waterkracht, geothermische en mariene energie en biomassa vervat zitten (Pew, 2013).

Figuur 2 illustreert de relatief hoge concentratie van geïnstalleerde fotonvoltaïsche zonne-energiecapaciteit in slechts een handvol landen. In 2011 waren de leidende landen hier Duitsland (met 35,8 procent van alle geïnstalleerde zonne-energiecapaciteit), Italië (18,4 procent) en Japan (7,1 procent). Met andere woorden: 61,3 procent van alle fotonvoltaïsche zonnepanelen waren in 2011 nog in slechts drie markten geïnstalleerd. Nochtans nadert China hier ook met rasse schreden de top. De totale geïnstalleerde capaciteit qua zonne-energie klom er van 100 Megawatt (MW) in 2007 naar 800 MW in 2011 en naar 3300 MW in 2012. Daarmee werd China in 2012 de derde leidende staat wereldwijd. De stijgende binnenlandse vraag naar zonnepanelen was het gevolg van het stimulerende beleid dat de regering in Beijing doorvoerde. Vanaf 2009 werden twee programma's opgestart om



Bron: UNEP (2013).

FIGUUR 1. Nieuwe investeringen in hernieuwbare energie in de VS, de EU en China.



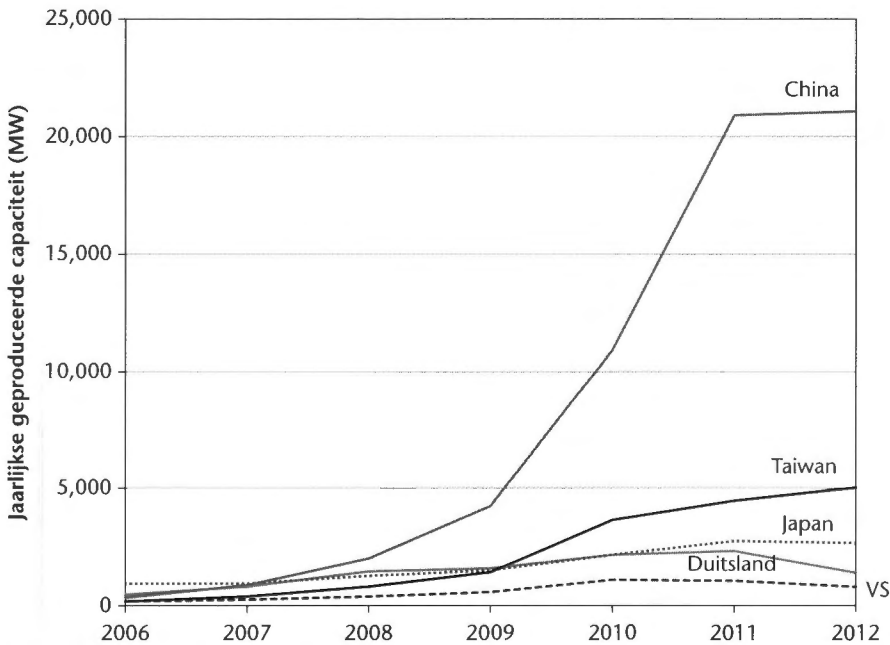
Bron: BP (2013).

FIGUUR 2. De grootste gebruikers van fotovoltaïsche zonnepanelen.

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

deze vraag aan te zwengelen door middel van subsidies (het 'Rooftop Subsidy Program' en het 'Golden Sun Demonstration Program'). In 2011 kwam daar nog een nationaal *feed-in tariff* (FIT) bij voor fotovoltaïsche zonnepanelen, deels in reactie op de terugval in de subsidies voor zonnepanelen in tal van Europese landen (Zhang & He, 2013). Desondanks domineren Europese landen (als collectief) deze sector nog steeds met zo'n 68,4 procent van alle geïnstalleerde capaciteit in 2012, een cijfer waarbij het aandeel van China van 8,3 procent verbleekt (BP, 2013).

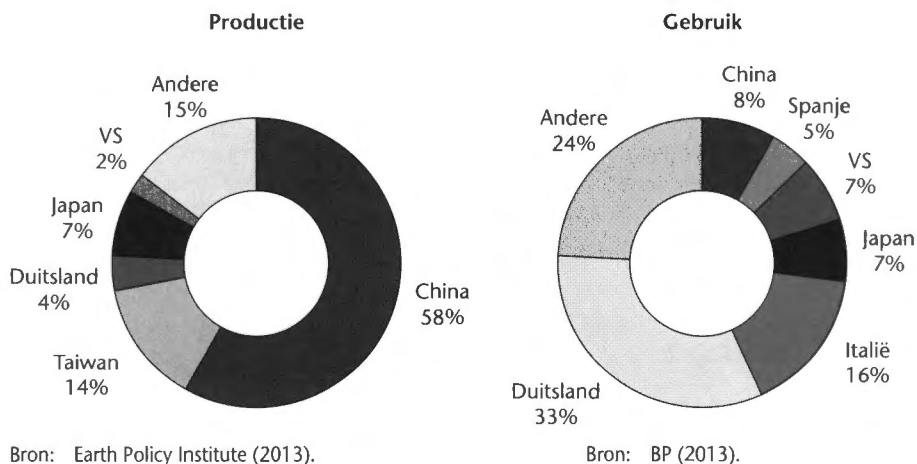
Figuur 3 toont de productiezijde, en meer bepaald de belangrijkste producenten van fotovoltaïsche zonnecellen voor de periode 2006-2012. Japan en de Verenigde Staten waren hier de pioniers. In 2002 produceerde Japan nagenoeg de helft (zo'n 46 procent) van alle zonnecellen in de wereld. Tien jaar later was dat aandeel gekrompen tot 7 procent. Taiwan is momenteel de tweede grootste producent ter wereld en had in 2012 een marktaandeel van ongeveer 14 procent. Opnieuw is het echter China's steile klim die de prestaties van alle andere landen overschaduwet. Waar het enkele jaren geleden nog een vrij marginale positie innam qua zonnecelproductie, had het land in 2012 een wereldwijd marktaandeel van niet minder dan 58 procent.



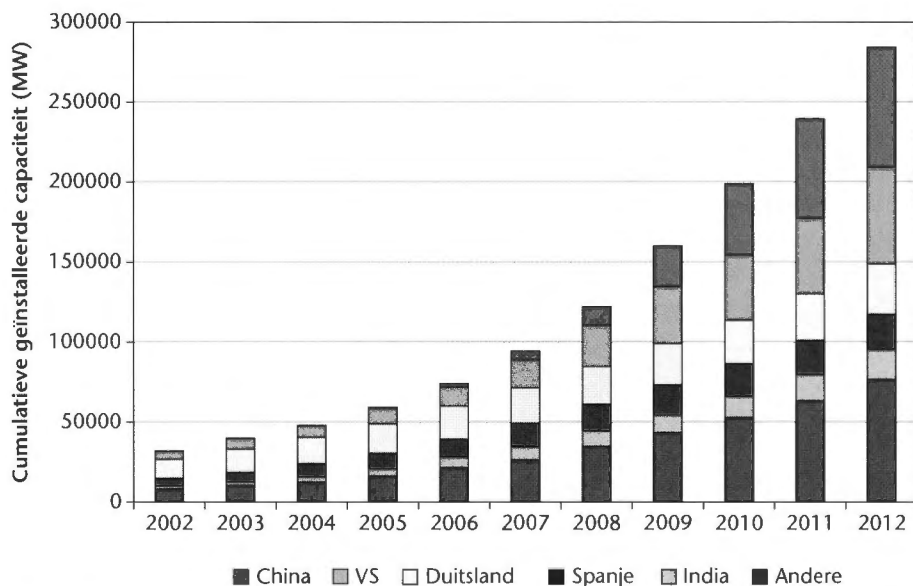
Bron: Earth Policy Institute (2013).

FIGUUR 3. De grootste producenten van fotovoltaïsche zonnecellen.

Figuur 4 geeft een statisch, comparatief beeld van de verschillende geografieën van de fotovoltaïsche zonnecelproductie en van de geïnstalleerde capaciteit. Hieruit blijkt duidelijk het mondiale onevenwicht op de zonnepanelenmarkt: de leidende producenten van zonnepanelen zijn niet terzelfder tijd de leidende markten. In



FIGUUR 4. Geografie van de productie en gebruik van zonnepanelen, 2012.



FIGUUR 5. De grootste gebruikers van windenergie.

2012 produceerde China de overgrote meerderheid van alle zonnepanelen (zo'n 58 procent), op ruime afstand gevolgd door Taiwan (14 procent) en Japan (7 procent). China stond in datzelfde jaar in voor slechts 8 procent van de cumulatieve geïnstalleerde capaciteit aan fotovoltaïsche zonne-energie, en daarin zit de verviervoudiging van 2011 naar 2011 al verrekend (zie figuur 2). De Chinese zonnepanelen worden dus in hoofdzaak voor de export geproduceerd. In 2012 waren negen van de top vijftien zonnepaneelfabrikanten (gemeten naar marktaandeel) van Chinese oorsprong, met Yingli Green Energy als koploper. Geen enkel Europees bedrijf, en slechts één Japans bedrijf, haalde nog de top tien in deze sector die ze jarenlang domineerden (REN21, 2013).

Als we dezelfde oefening maken voor de sector van windenergie, dan doemt er een gelijkaardig, maar niet identiek beeld op. Figuur 5 geeft de groei van geïnstalleerde windturbinecapaciteit weer in enkele belangrijke markten. Het belangrijkste verschil is dat China ook de grootste markt is geworden wat het aantal geïnstalleerde windturbines betreft sinds het in 2010 de Verenigde Staten voorbijstak. In 2012 was meer dan een kwart van alle windturbines in de wereld geïnstalleerd in China. Naast China en de Verenigde Staten vervolledigen Duitsland, Spanje en India de top vijf. Deze vijf landen stonden in 2012 samen in voor 73,4 procent van alle windturbines. De sector van windenergie is dus ook heel erg geconcentreerd, net als de sector van de zonnepanelen.

Tabel 1 toont hoe de sector van de windturbineproductie is geëvolueerd tussen 2003 en 2012. Europa was oorspronkelijk de wereldmarktleider. In 2003 waren niet minder dan acht van de top tien windturbinebedrijven van Europese origine. Intussen is de markt echter grondig door elkaar geschud. De opmars van Chinese bedrijven is opnieuw zeer opmerkelijk, al hebben ze niet zo'n dominante positie in de windturbinesector als in de zonnepaneelsector. Het is belangrijk om op te merken dat heel wat Europese turbineproducenten, waaronder het Deense Vestas en het Spaanse Gamesa, een deel van hun productiecapaciteit naar China hebben verhuisd (Lema *et al.*, 2011; Wang *et al.*, 2012).

Concluderend kunnen we stellen dat er een grotere synergie is tussen de top-producenten en -consumenten in de sector van windturbines dan in de sector van zonnepanelen. Het grootste onevenwicht is vast te stellen in China wat betreft fotovoltaïsche zonnecellen. In 2012 produceerde het land 58 procent van alle zonnepanelen in de wereld, waarvan het slechts een heel klein deel (8 procent) zelf installeerde. De overgrote meerderheid van de panelen die het 'made in China'-label dragen, worden dus geëxporteerd naar andere markten, waar de consumentenvraag vaak artificieel is opgekrikt door middel van subsidies en andere steunmaatregelen. Dit onevenwicht ligt vandaag de dag mee aan de grondslag van het handelsdispuut tussen China en zijn voornaamste afnemer van zonnepanelen, de Europese Unie. Dit onevenwicht verklaart ook waarom er meer handelsdisputen zijn ontstaan rond zonne- dan rond windenergie, zoals we verderop zullen bespreken.

TABEL 1. Top tien windturbinefabrikanten in 2003 en 2012 (naar marktaandeel).

2003			2012		
Origine	Bedrijf	Aandeel	Origine	Bedrijf	Aandeel
EU	Vestas	21,8%	US	GE Wind	15,5%
US	GE Wind	18,0%	EU	Vestas	14,0%
EU	Enercon	14,6%	EU	Siemens Wind Power	9,5%
EU	Gamesa	11,5%	EU	Enercon	8,2%
EU	NEG Micon	10,3%	IN	Suzlon	7,4%
EU	Bonus	6,6%	EU	Gamesa	6,1%
EU	Repower	3,5%	CN	Goldwind	6,0%
EU	Nordex	2,9%	CN	United Power	4,7%
EU	Made	2,9%	CN	Sinovel	3,2%
JP	Mitsubishi	2,6%	CN	Mingyang	2,7%
	Andere	5,3%		Andere	22,6%

Bron: Lema *et al.* (2011); REN21 (2013).

3. Sino-Europese handelsdisputen inzake schone energie

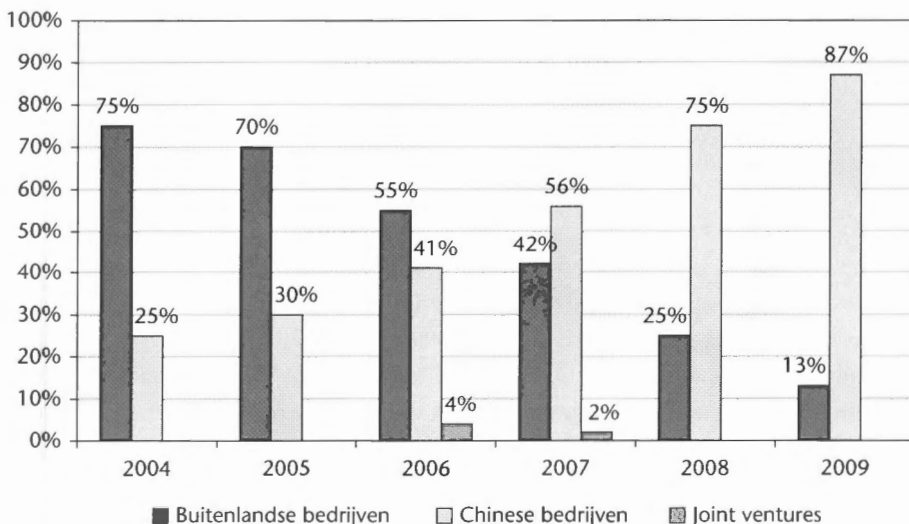
3.1 Windenergie

China heeft de afgelopen jaren in recordtempo een binnenlandse windenergie-industrie uit de grond gestampt. Vooral in de jaren 2005-2009 groeide de Chinese windsector tegen een verschroeiend tempo, met jaarlijkse capaciteitsuitbreidingen van meer dan 100 procent. Het land slaagde erin om in deze periode de binnenlandse geïnstalleerde windenergie te vertwintigvoudigen en nam de wereldwijde koppositie over in 2010 (Wang *et al.*, 2012). Parallel aan deze snelle groei in geïnstalleerde windenergie trad er een verschuiving op van afhankelijkheid van buitenlandse turbinefabrikanten naar binnenlandse. Tot 2005 was de Chinese windenergiemarkt grotendeels afhankelijk van buitenlandse technologie in handen van dochteraannemingen van vooral Europese windturbinefabrikanten. Op slechts vier jaar tijd keerde de situatie helemaal om. Tegen 2009 hadden de lokale bedrijven hun marktaandeel reeds kunnen verhogen tot 87 procent, zoals weergegeven in figuur 6 (Li *et al.*, 2010).

3.1.1 China's industriële politiek ten aanzien van windenergie

De snelle verschuiving in marktaandeel van buitenlandse naar Chinese windenergiebedrijven werd gestimuleerd door een aantal binnenlandse wetten en reguleringen, die niet altijd spoorden met de regels van het internationale handelsrecht. De voornaamste steunmaatregelen aan de binnenlandse industrie waren: (1) het stimuleren van *joint ventures* en technologieovername; (2) douaneheffingen en importtarieven; (3) 'local content'-voorschriften; en (4) subsidies (Lewis, 2007). Het is wel belangrijk te onderstrepen dat China zeker niet het enige land is dat zulke steunmaatregelen heeft genomen die botsen met de principes van het internationale handelsrecht (Lewis & Wiser, 2007; Rivers & Wigle, 2011).

Vanaf de tweede helft van de jaren 1990 voerde de Chinese regering een politiek waarbij buitenlandse windenergiebedrijven toegang kregen tot de potentieel lucratieve Chinese markt in ruil voor de overdracht van windturbine-technologie aan lokale bedrijven. Spaanse en Duitse windenergiefabrikanten waren de eerste buitenlandse bedrijven die dergelijke *joint ventures* sloten met Chinese producenten. In ruil voor hun akkoord om de windturbine-technologie te delen met hun Chinese partners kregen deze bedrijven niet enkel toegang tot de Chinese markt maar ook financiële steun vanuit de overheidsbudgetten voor technologische ontwikkeling. Die gevallen waarbij technologieovername als voorwaarde werd gesteld om zaken te doen in China kunnen, strikt genomen, betwist worden volgens de regels van de Wereldhandelsorganisatie (Lew, 2000; Lewis, 2007), waartoe China toetrad in 2001.



Bron: Li et al. (2010: 37).

FIGUUR 6. Binnen- en buitenlandse aandelen in nieuwe windinstallaties in China.

China heeft ook de douanetarieven en invoerrechten voor windturbines en gerelateerde componenten aangepast in functie van de belangen van het moment. Tussen 1990 en 1995 werden geïmporteerde windturbines vrijgesteld van douaneheffingen om de binnenlandse stroomproductie uit windenergie te promoten. Vanaf 1996 zette China een hoge taks (12 procent) op de import van turbines en een lage taks op de invoer van componenten (6 procent) om de binnenlandse fabrikanten van windturbines te steunen, die toen nog sterk afhankelijk waren van de internationale aanvoer van componenten (Liu *et al.*, 2012). Dergelijke praktijken kunnen worden beschouwd als barrières voor de internationale handel en, bijgevolg, overtredingen van de WTO-regels (Lewis, 2007).

Een derde steunmaatregel voor de Chinese windindustrie die betwist kan worden onder het internationale recht zijn de zogenaamde ‘*local content*’-voorschriften. Dat zijn reguleringen die bepalen dat een bepaald minimumpercentage van de onderdelen van een product geproduceerd moet worden binnen de eigen landsgrenzen. Vanaf 2003 begon de National Development and Reform Commission (NDRC) de rechten te veilen om grote windparken te bouwen in China. De ‘*local content*’-percentages waren een doorslaggevende factor bij het toekennen van de concessies (Lewis, 2007). Meer bepaald eiste de Chinese regering van lokale overheden dat minstens 70 procent van de onderdelen van Chinese makelij moest zijn bij het plannen van grote windparken.

China ondersteunde onderzoek, ontwikkeling en ontplooiing van windenergie-technologie met overheidssubsidies. Sommige daarvan waren specifiek bestemd voor Chinese producenten van windturbines en stimuleerden het gebruik van nationaal geproduceerde technologie, wat volgens de regels van de WTO aangeklaagd zou kunnen worden als een niet-tarifaire handelsbelemmering (Lewis, 2007).

3.1.2 De (s)lome reactie van de EU en de VS

Ondanks het feit dat China zijn binnenlandse windindustrie op allerlei mogelijke manieren steunde en daarbij verschillende WTO-regels met de voeten trad, kwam er verrassend genoeg geen, of slechts een late reactie van de westerse landen. In de Verenigde Staten diende de regering pas in december 2010 bij de WTO een verzoek in tot overleg met China over zijn subsidies voor windenergie.⁴ Vreemd genoeg waren het niet de Amerikaanse windturbinefabrikanten maar de *United Steelworkers*, een vakbondsorganisatie uit de staalsector, die de Amerikaanse regering hadden aangespoord om actie te ondernemen tegen de Chinese windenergiesubsidies. Zij vreesden om banen te verliezen als Amerikaanse hernieuwbare-energiebedrijven hun productie naar China zouden verhuizen om te profiteren van de subsidies (Wu & Salzman, 2013).

Ook al betrof hun klacht een hele resem van Chinese praktijken die inconsistent werden geacht met de WTO-regels (gaande van wind- en zonne-energie over bat-

terijen tot energie-efficiënte voertuigen), toch besloot de Amerikaanse regering om enkel over de windenergiesubsidies een zaak aanhangig te maken bij de WTO. Beide partijen slaagden erin om de kwestie te regelen via bilateraal overleg. De zaak was opgelost in juni 2011, nadat China akkoord was gegaan met het stopzetten van het bewuste subsidieprogramma. In zekere zin was dit voor de Verenigde Staten een pyrrusoverwinning, want het programma had zijn doelstellingen al grotendeels bereikt wanneer de VS actie ondernamen (Lewis, 2007).

Nog opmerkelijker is het feit dat de EU, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, geen enkele actie ondernam tegen de Chinese steunmaatregelen voor de binnenlandse windindustrie. Nochtans hadden de Europese windbedrijven vóór 2005 de sterkste positie op de Chinese markt en hadden ze dus het meest te verliezen bij de Chinese 'local content'-voorzieningen. Bovendien toonde de EU zich in andere gevallen wel bereid om onfaire handelspraktijken inzake schone energie aan te kaarten bij de WTO. Wanneer de Canadese provincie Ontario een 'feed-in'-tarief introduceerde in 2009, en daar 'local content'-verplichtingen aan koppelde, sloot de EU zich heel snel aan bij Japan om deze praktijk aan de kaak te stellen in een WTO-panel. In december 2012 oordeelde het geschillenbeslechtingsorgaan dat het programma van Ontario inderdaad niet strookte met de WTO-regels.⁵ Ook al tekende Canada hiertegen beroep aan bij de WTO, toch lijkt deze uitspraak hoopvol voor landen die discriminatoire steunmaatregelen voor windenergie willen aanvechten bij de WTO.

De voornaamste reden voor de Europese terughoudendheid om de Chinese subsidies voor de windindustrie aan te vechten, heeft te maken met de angst van de Europese windenergiebedrijven om de toegang te verliezen tot de aantrekkelijke Chinese markt. Keith Bradsher verwoordt het zo:

“Companies like Gamesa have been so eager to enter the Chinese market that they not only bow to Beijing’s dictates but have declined to complain to their own governments, even when they see China violating international trade agreements. [Although] the company’s market share in China has atrophied, the country’s wind turbine market has grown so big, so fast that Gamesa now sells more than twice as many turbines in China as it did when it was the market leader five years ago. [The] Chinese government bet correctly that Gamesa, as well as G.E. and other multinationals, would not dare risk losing a piece of China’s booming wind farm business by complaining to trade officials in their home countries”.⁶

3.2 Fotovoltaïsche zonnepanelen

De voorbije maanden is het aantal handelsdisputen tussen de Europese Unie en China inzake zonnepanelen en aanverwante materialen fel toegenomen. Begin

september 2012 opende de Europese Commissie een antidumpingonderzoek naar geïmporteerde zonnepanelen en enkele sleutelcomponenten (fotovoltaïsche cellen en *wafers*) afkomstig uit China.⁷ Twee maanden later opende het een antisubsidieonderzoek naar dezelfde reeks van producten.⁸ In februari 2013 opende de Europese Commissie een nieuw antidumpingonderzoek naar de invoer van zonnepaneelglas afkomstig uit China.⁹

De eerste twee onderzoeken werden opgestart nadat EU Pro Sun, een associatie van Europese zonnepaneelfabrikanten, een klacht had neergelegd bij de Europese Commissie tegen hun Chinese concurrenten wegens het dumpen van hun producten op de Europese markt en het ontvangen van onrechtmatige overheidssteun. De meeste leden van Pro Sun verkiezen hun identiteit niet kenbaar te maken, al is wel bekend dat de coalitie aangevoerd wordt door SolarWorld, een Duits bedrijf dat zonnepanelen produceert in zowel de Verenigde Staten als Duitsland. Het derde onderzoek (over glas voor zonnepanelen) werd geïnitieerd door EU Pro Sun Glass, een aparte coalitie van zonne-energiebedrijven.

Met deze onderzoeken trad de EU in de voetsporen van de Verenigde Staten, die eerder al antidumpingtarieven hadden ingesteld tegen Chinese zonnepaneelfabrikanten. Reeds in maart 2012 had het Amerikaanse Ministerie voor Handel voorlopige antisubsidieheffingen ingesteld van 2,9 tot 4,73 procent. Twee maanden later werden deze aangevuld met voorlopige antidumpingtarieven van minimum 31 procent op Chinese zonnepanelen. In oktober 2012 maakten de voorlopige heffingen plaats voor definitieve antidumpingtarieven van 24 tot 36 procent en anti-subsidietarieven van gemiddeld ongeveer 15 procent.¹⁰

Gemeten naar handelswaarde was de Europese zonnepanelenzaak echter vier of vijf keer groter dan de Amerikaanse, omdat de EU een veel grotere importeur was van Chinese zonnepanelen en aanverwante materialen. In 2011 ging ongeveer 80 procent van alle Chinese zonnepanelen naar de EU, goed voor een handel van 21 miljard euro (of 26,5 miljard dollar), wat overeenkomt met zo'n 6,5 procent van de *totale* EU-import van Chinese goederen. Daarmee was de zaak de grootste antidumpingkwestie uit de geschiedenis, gemeten naar waarde van de handel. Het mag daarom niet verbazen dat de economische belangen die op het spel stonden zeer groot waren en de zaak ook politieke reacties losweekte. Sommige waarnemers beweerden zelfs dat de zaak te groot was om met '*trade defense*'-instrumenten aan te pakken. In het verleden werden door de Europese handelscommissaris nog quota onderhandeld (of opgelegd) aan Japanse producenten van videorecorders, maar zulke '*grey area*'-maatregelen zijn strikt verboden volgens de regels van de WTO.¹¹

Op 6 juni 2013 stelde de Europese Commissie voorlopige antidumpingheffingen in van 11,8 procent op Chinese zonnepanelen. Vanaf augustus zouden deze worden verhoogd naar 47 procent. Er was dus een tijdsspanne van twee maanden om te komen tot een onderhandelde oplossing, bijvoorbeeld in de vorm van prijs-

verbintenissen (waarbij Chinese zonnepaneelfabrikanten vrijwillig hun prijzen zouden opdrijven). Opmerkelijk is dat een meerderheid van de Europese lidstaten zich uitsprak tegen antidumpingmaatregelen.¹² Handelscommissaris De Gucht liet zich hierdoor kennelijk niet uit het lood slaan, maar het roept wel vragen op naar de mate waarin de EU met één enkele stem spreekt in handelsvraagstukken. De Europese Commissie kan *voorlopig* heffingen instellen zonder de instemming van de lidstaten, die in deze fase enkel worden geconsulteerd. Een beslissing over *definitieve* maatregelen moet steeds door de Raad worden goedgekeurd. Daarbij volstaat een simpele meerderheid (van 15 op 28 landen) om de beslissing tegen te houden.¹³

In wat algemeen werd geïnterpreteerd als een vergeldingsmaatregel kondigde de Chinese regering bijvoorbeeld begin november 2012 aan dat het een onderzoek had ingesteld naar vermeende subsidies en dumping door Europese bedrijven van polysilicone, een belangrijk onderdeel van zonnecellen. De onderzoeken waren geopend na klachten van Chinese polysiliconeproducenten die aanvoerden dat hun rivalen uit de EU subsidies hadden ontvangen van de Duitse regering en gunstige leningen van de Europese Investeringsbank. Een paar maanden eerder, in juli 2012, had het Chinese Ministerie van Handel al gelijkaardige onderzoeken geopend tegen Amerikaanse en Zuid-Koreaanse exporteurs van polysilicone. Die zet werd toen ook geïnterpreteerd als vergelding voor de Amerikaanse antidumping- en antisubsidie-onderzoeken tegen Chinese zonnepaneelfabrikanten.

Bovenop deze stapel handelsdisputen over hernieuwbare energie ontstond een nieuw conflict wanneer China op 5 november 2012 een klacht indiende bij de WTO tegen de EU, en meer specifiek (maar niet enkel) tegen Griekenland en Italië, vanwege de steunmaatregelen voor de hernieuwbare-energiesector, in de vorm van 'feed-in'-tarieven met 'domestic content'-voorzieningen. China voerde aan dat deze verplichting om lokaal geproduceerde componenten te gebruiken niet in overeenstemming is met de regels van de WTO. Deze Chinese klacht lijkt dus heel sterk op de WTO-zaak die de EU zelf heeft ingediend, tot nog toe met redelijk succes, tegen een gelijkaardig plan van de Canadese provincie Ontario.

Wat ongetwijfeld meespeelt in de overwegingen van de Chinese bedrijven en regering, is de crisis waarin de zonnepanelensector van het land zich bevindt. Ook al zijn de Chinese zonne-energiebedrijven de laatste jaren snel opgeklommen tot de grootste ter wereld, ze kampen toch met structurele problemen. De Chinese zonne-energiesector is hoofdzakelijk exportgeoriënteerd en heeft een grote overcapaciteit opgebouwd. De lage arbeidskosten en dito prijzen voor materialen en ruwe grondstoffen waarvan de Chinese fabrikanten van zonnepanelen kunnen profiteren, wegen de laatste jaren niet meer op tegen de dramatisch gedaalde prijzen voor zonnepanelen en de verminderde vraag (onder meer veroorzaakt door het afbouwen van verschillende groene subsidies in Europa), zodat de sector de verliezen opstapelt. De wereldwijde prijs van zonnepanelen daalde met zo'n 75 procent

tussen 2008 en 2011 (Bazilian *et al.*, 2013).¹⁴ In tegenstelling tot hun Europese en Amerikaanse tegenhangers, die in een grote consolidatiegolf zitten, zijn vele Chinese zonne-energiebedrijven echter kunstmatig in leven gehouden dankzij grote 'bail outs' door de staat.¹⁵

Afgaande op de sensationele krantenkoppen, zitten China en de EU op een ramkoers wat zonne-energie betreft. De escalatie van wederzijdse antidumpingonderzoeken, WTO-klachten, en het vooruitzicht van zware invoertarieven worden aangevoerd als bewijs dat de belangen van beide machtsblokken in dit dossier diametraal tegenover elkaar staan. Net zoals in de windenergiesector, is het verhaal ook hier genuanceerder.

Neem bijvoorbeeld de belangenconstellatie aan Europese zijde. Enerzijds zijn er natuurlijk de zonnepaneelfabrikanten. Daarvan hebben er zich meer dan twintig aangesloten bij de Pro Sun-alliantie, die sterk voorstander is van het gebruik van handelsmaatregelen tegen China. Anderzijds zijn er andere stemmen. Delen van de Europese zonne-industrie die een ander segment van de waardeketen vertegenwoordigen, zoals de 'Alliance for Affordable Solar Energy' (AFASE), spreken zich regelrecht uit *tegen* zulke strafmaatregelen. Deze coalitie vertegenwoordigt zowel de consumenten als de installateurs van zonnepanelen. Zij argumenteert dat invoertarieven de kost van zonne-energie voor de eindverbruiker zullen opdrijven en de energiebron in kwestie bijgevolg minder aantrekkelijk zullen maken voor de consument. In de Verenigde Staten was er eerder al een gelijkaardige groep opgestaan, de 'Coalition for Affordable Solar Energy' (CASE).

De Europese coalitie AFASE overhandigde op 3 april 2013 een brief aan de Europese Commissie, ondertekend door meer dan 1.000 EU-bedrijven, waarin wordt gewaarschuwd voor de mogelijk negatieve gevolgen van protectionistische maatregelen. AFASE benadrukt dat de zonne-industrie deel uitmaakt van een complexe mondiale waardeketen. De productiefase is daarvan slechts één element. Er is een hele industrie betrokken in de preproductiefase. Verschillende Chinese zonnepaneelfabrikanten importeren bijvoorbeeld een aanzienlijk deel van hun materialen en componenten uit Europa. Nadat de panelen geproduceerd zijn, moeten ze uiteraard worden geïnstalleerd bij huishoudens, bij de overheid en bedrijven. Ook in deze postproductiefase kan de economische opbrengst groot zijn. Sterker nog: AFASE beweert dat er voor elk zonnepaneel dat wordt geïnstalleerd in Europa, zelfs voor de panelen die worden geproduceerd in China, ongeveer 70% van de waardecreatie lokaal blijft. Dit betekent dat de meerderheid van de banen in de zonne-energiesector gecreëerd wordt in het land waar de zonnepanelen worden verkocht, geïnstalleerd en onderhouden (AFASE, 2013).

Aan Chinese zijde vinden we het spiegelbeeld van deze gefragmenteerde belangen in het Chinese antidumpingonderzoek naar Europese, Amerikaanse en Zuid-Koreaanse polysilicone. Enerzijds zijn er Chinese polysiliconeproducenten – zoals China Silicon Corporation, Dago New Energy Corporation, GCL-Poly Energy Hol-

dings en LDK Solar – die materiële schade ondervinden van de zeer goedkope ingevoerde polysilicone. Anderzijds zijn er Chinese zonnepaneelproducenten die daarvan juist profiteren.

4. Naar een internationaal akkoord?

Handelsconflicten inzake hernieuwbare energie zijn niet beperkt tot de Sino-Europese relatie; ze zijn een mondiaal fenomeen. De volgende tabel geeft een overzicht van enkele recente zaken.

Deze lijst bevat slechts een selectie van het groeiende aantal handelsconflicten waarbij de wens om schone energie te promoten in de binnenlandse economie steeds meer lijkt te botsen met de regels van het internationale handelsregime. Ook de ruzie tussen de Europese Unie en enkele derde landen over het opnemen van de luchtvaartsector in het Europese emissiehandelssysteem maakt deel uit van die conflicten, maar is niet opgenomen in de tabel, aangezien die vooral focust op het promoten van hernieuwbare-energie-industrieën. De wedloop om de duurzame-energie-technologieën van de toekomst te produceren wordt dus steeds meer gezien als een *'zero-sum game'*. Vooral in de Verenigde Staten en de EU groeit de ongerustheid over China en wordt zelfs opgeroepen tot 'groen protectionisme'.

In geen enkele andere sector komen deze nieuwe handelsconflicten meer tot uiting dan bij de zonnepanelen. De ketting van wederzijdse vergeldingsacties creëert een lik-op-stukpatroon van onderzoeken en tegenonderzoeken. Als deze spanningen niet verminderen, kunnen ze het hele mondiale handelssysteem besmetten. Het internationale handelssysteem moet dus worden uitgerust om kwesties met betrekking tot klimaatverandering en schone energie beter te kunnen aanpakken. Het is belangrijk om een oplossing te vinden, opdat ontwikkelde en opkomende machten niet vastgeklonken raken in felle handelsoorlogen over duurzame energie.

Internationale samenwerking is noodzakelijk om de wereldwijde verspreiding van hernieuwbare energie te versnellen, om een gelijk speelveld te creëren ten opzichte van andere energiebronnen, en om de spanningen glad te strijken in een periode van drastische herstructurering van de mondiale wind- en zonne-energie-markten. Nog maar een paar jaar geleden werden wind- en zonne-energie voornamelijk geïnstalleerd in de rijke landen die zich gulle subsidies konden veroorloven. In 2006 was bijna 85 procent van alle aan het elektriciteitsnet gekoppelde zonnepanelen in de wereld geïnstalleerd in slechts twee landen: Duitsland en Japan. Vandaag is de prijs van zonnepanelen fiks gedaald en veel Europese landen hebben hun subsidies voor zonne-energie teruggeschroefd. Als gevolg hiervan zijn zonne-energieproducenten nu steeds meer op zoek naar andere opkomende markten om hun product te verkopen. Landen zoals India, Brazilië, China, Zuid-Afrika

TABEL 2. Selectie van recente handelsdisputen m.b.t. schone energie.

Datum	Initiator	Doelwit	Onderwerp	Beschrijving
15 okt. 2010	VS	China	Subsidies aan windturbineproducenten	VS openen onderzoek naar Chinese subsidies voor windturbineproducten. Na overleg met China worden de subsidies stopgezet in juni 2011.
11 aug. 2011	EU	Canada	'Feed-in tariff' van Ontario	WTO-Panel gaf de EU gelijk in december 2012. In februari 2013 tekenden eerst Canada en vervolgens de EU beroep aan. De zaak loopt nog.
8 nov. 2011	VS	China	Invoer van zonnecellen	VS openen antidumpingonderzoek, stellen voorlopige heffingen in vanaf mei 2012 en definitieve antidumping- en antisubsidieheffingen in december 2012.
25 nov. 2011	China	VS	Subsidies voor schone energie	China opent onderzoek. Op 24 mei 2012 verklaart China dat subsidies voor hernieuwbare energie in 5 Amerikaanse staten de vrijhandelsregels overtreden.
18 jan. 2012	VS	China, Vietnam	Invoer van windturbines	VS openen onderzoek naar ingevoerde windturbines. In december 2012 stellen de VS definitieve antidumpingheffingen in.
13 maart 2012	VS, Japan, EU	China	Exportbeperkingen 'rare earths'	EU, Japan en de VS vragen overleg met China over de Chinese exportbeperkingen van 'rare earths'. In juli 2012 wordt een WTO-panel opgericht.
20 juli 2012	China	VS, Zuid Korea	Polysilicone voor zonnepanelen	China opent een antidumping- en antisubsidieonderzoek tegen polysilicone gemaakt in de VS en Zuid-Korea
6 sept. 2012	EU	China	Invoer van zonnepanelen	EU opent een anti-dumpingonderzoek naar Chinese zonnepanelen. Begin juni 2013 worden voorlopige heffingen ingesteld.
2 nov. 2012	China	EU	Polysilicone voor zonnepanelen	China opent antidumping- en antisubsidieonderzoek tegen <i>solar-grade polysilicon</i> uit de EU.
5 nov. 2012	China	EU	'Feed-in tariff' in EU, Griekenland en Italië	China beweert dat de FiT-plannen van bepaalde EU-lidstaten 'domestic content'-clausules bevatten en vraagt overleg.
8 nov. 2012	EU	China	Invoer van zonnepanelen	EU opent antisubsidieonderzoek tegen ingevoerde zonnepanelen uit China.
23 nov. 2012	India	China, Maleisië, Taiwan, VS	Zonnecellen en modules	India onderzoekt dumping van zonnecellen en modules van de genoemde landen tussen 1 januari 2011 en 30 juni 2012.
6 feb. 2013	VS	India	Zonnecellen en modules	VS vragen overleg met India aangaande enkele 'domestic content'-verplichtingen voor zonnecellen en modules. Japan en Australië sluiten zich daarbij aan.
28 feb. 2013	EU	China	Invoer van zonneglas	EU opent een onderzoek naar dumping van zonneglas uit China.

en Saoedi-Arabië zijn bezig met de ontwikkeling van een duurzaam energiebeleid dat van hen de snelst groeiende zonne-energiemarkten in de wereld kan maken (Crooks, 2012).

Een andere reden waarom het belangrijk is dat opkomende en gevestigde landen samenwerken rond schone energie is dat het een van de weinige zaken is in het hele dossier van klimaatverandering waarbij de ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden gedeelde nationale belangen hebben. De onderhandelingen over een nieuw wereldwijd klimaatverdrag zitten momenteel in een volledige impasse. De klimaatconferenties in Durban (2011) en Doha (2011) slaagden er ternaauwerd in om het internationale onderhandelingsproces in leven te houden door een tweede verbintenisperiode in het vooruitzicht te stellen en in de tussentijd het Kyoto-protocol met enkele jaren te verlengen. Deze klimaattoppen maakten duidelijk dat er geen post-Kyoto-protocol in werking zal treden vóór 2020, en weerspiegelen dus geenszins de urgentie van het probleem. De politieke impasse op internationaal niveau staat in schril contrast met de dynamische veranderingen die zich aan de basis afspelen, waar een wedloop om duurzame energie bezig is. Het stimuleren van de verspreiding van hernieuwbare energie naar opkomende landen zou een van de belangrijkste opties in de strijd tegen de klimaatverandering kunnen worden.

Welke onderhandelde oplossingen zijn er mogelijk om het oplaaiende conflict te beëindigen tussen het internationale handelsregime en het binnenlandse groene-industriebeleid dat veel landen momenteel implementeren? Eén oplossing bestaat erin het *Subsidies and Countervailing Measures* (SCM)-akkoord van de WTO te amenderen. Volgens de SCM zijn binnenlandse subsidies toegestaan, zolang ze niet schadelijk zijn voor de handelsbelangen van andere landen. De overeenkomst bevat een 'safe harbor'-clausule die bepaalde milieusubsidies toeliet. Deze clausule liep echter af in 2000 en werd niet verlengd. Een aantal waarnemers stelt daarom voor om de clausule te verlengen en uitzonderingen toe te staan voor subsidies die de overgang naar duurzame energie bespoedigen (Wu & Salzman, 2013).

Een andere mogelijkheid is het onderhandelen van een sectoraal akkoord gericht op de vermindering van de tarieven op milieugoederen. Zo'n akkoord kan eventueel ook milieudiensten aanpakken en niet-tarifaire handelsbelemmeringen. De WTO laat toe dat sectorale akkoorden worden gesloten die openstaan voor alle landen. Een voorbeeld dat in dit verband vaak wordt aangehaald is het *Information Technology Agreement* (ITA), dat de tarieven op een reeks van ICT-producten, zoals elektronica en halfgeleiders, heeft verlaagd. Naar analogie met het ITA zou er een gelijkaardig akkoord kunnen worden onderhandeld voor milieugoederen. Verschillende namen circuleren voor zo'n verdrag: *Clean Technology Agreement* (CTA) (Slaughter, 2012; Wu & Salzman, 2013), *Environmental Goods and Services Agreement* (EGSA), of *Sustainable Energy Trade Agreement* (SETA). In de Doharonde van de WTO zijn er momenteel discussies aan de gang over EGSA. Deze

gesprekken werden opgestart door de Verenigde Staten en de EU om tarifaire en niet-tarifaire belemmeringen weg te werken voor de handel in milieugerelateerde technologieën en diensten.¹⁶ De onderhandelingen bouwen voort op een oorspronkelijk voorstel van de Wereldbank (2007) om de tarieven voor 43 klimaatvriendelijke technologieën volledig af te schaffen tegen 2013, een doelstelling die vooralsnog niet is gerealiseerd.

5. Conclusies

Dit artikel onderzoekt de Sino-Europese handelsrelaties met betrekking tot wind- en zonne-energie. Een vijftal conclusies kunnen worden getrokken.

Ten eerste tonen de cijfers uit sectie 2 aan dat de opmars van China in de wereldwijde wind- en zonne-industrie ronduit verbazingwekkend is. Deze steile klim werd deels in de hand gewerkt door een aantal binnenlandse steunmaatregelen, waarvan er sommige in strijd zijn met de internationale handelsregels. Westerse regeringen hebben deze echter gedoogd zolang hun binnenlandse industrie geen klacht neerlegde tegen deze praktijken. De tolerantie is ongetwijfeld groter in de sector van windenergie, waar de Chinese binnenlandse vraag ook veel groter is dan in de zonne-energiesector. Bedrijven als de Spaanse windturbinefabrikant Gamesa wilden vooral niet uitgesloten worden van de lucratieve Chinese markt.¹⁷ Het is tevens tekenend dat de klacht tegen de Chinese binnenlandse subsidies in de windenergiesector uiteindelijk niet werd ingediend door de windindustrie in de Verenigde Staten, maar door een syndicale beweging (met name de vakvereniging van Amerikaanse staalarbeiders).

Ten tweede zijn bilaterale handelsconflicten met betrekking tot schone energie vaak complexer dan het dominante beeld van een *'zero-sum game'* doet vermoeden. Dergelijke bilaterale conflicten dienen steeds gedeconstrueerd te worden per sector en over de hele, mondiale waardeketen. De Amerikaanse antidumpingmaatregelen tegen de invoer van Chinese zonnepanelen maken winnaars en verliezers, zowel aan Amerikaanse als aan Chinese zijde. De Chinese vergelding met betrekking tot polysilicone maakt het beeld nog complexer, aangezien het een andere set van winnaars en verliezers creëert, die het exacte spiegelbeeld vormt van de eerste belangentegenstelling.

Ten derde zijn overheidssubsidies zeker geen exclusief Chinese aangelegenheid, en de handelsconflicten rond duurzame energie zijn zeker niet beperkt tot de Chinees-Europese betrekkingen. Overal ter wereld trachten regeringen groene industriële innovatie aan te moedigen, vaak als recept tegen de economische recessie die sinds 2009 blijft aanslepen. Sommige van de beleidsmaatregelen en steunmechanismen die hierbij worden aangewend, botsen frontaal met de regels en

voorschriften van het internationale handelssysteem. Volgens De Gucht gaat China daarbij zeer systematisch te werk en volstaat een blik op het laatste Vijfjarenplan om te weten in welke sectoren subsidies en dumping zullen voorkomen.¹⁸ Handelsmaatregelen leiden vaak tot represailles, wat de vrees voedt voor een wereldwijde handelsoorlog om schone-energietechnologieën. Vanuit een ecologisch standpunt zou het trouwens beter zijn om een subsidieoorlog te hebben rond schone energie die het mondiale aanbod ervan vergroot, in plaats van een tariefloorlog die het aanbod doet krimpen (Rodrik, 2013). De crisis rond de zonnepanelen illustreert op een pijnlijke manier het gebrek aan een echt Europees industrieel beleid inzake groene energie en hernieuwbare-energietechnologieën.

Ten vierde lijkt een multilaterale oplossing op termijn de meest geschikte remedie voor de groeiende reeks handelconflicten inzake schone-energietechnologieën, gezien het mondiale karakter van deze conflicten. Bilaterale oplossingen hebben immers hun beperkingen. De deal tussen de EU en China van eind juli 2013, waarbij een groot aantal Chinese zonnepaneelfabrikanten instemde met een prijsverhoging, lost in principe niets op voor de lopende antidumpingonderzoeken inzake zonne-energie tussen andere landen (zie tabel 2). Bovendien heeft zo'n prijsvloer hetzelfde effect als een antidumpingtarief. De zonnepanelen worden duurder voor de consumenten in de westerse markten, terwijl de Chinese bedrijven meer geld opstrijken voor hun product (in plaats van de Europese Commissie in het geval van dumpingtarieven). Dit type van beleid kan ervoor zorgen dat de noodzakelijke en snelle wereldwijde opmars van hernieuwbare energie wordt gestuit (Hufbauer, 2013).

Ten vijfde zijn de meest courante voorstellen om een multilateraal onderhandelde oplossing te bewerkstelligen het voorstel voor een 'safe harbor'-clausule voor ecologische beleidsmaatregelen in het SCM-akkoord van de WTO en het onderhandelen van een soort *Clean Technology Agreement* binnen de WTO. Beide opties sluiten elkaar trouwens niet uit en zijn al jaren onderdeel van de agenda van de Doha-onderhandelingen, ook al hebben deze nog niet tot de gewenste resultaten geleid. Verder onderzoek naar de politieke haalbaarheid van deze voorgestelde oplossingen is nodig.

Noten

1. Keith Bradsher, Europe Investigates Chinese Solar Panels, *New York Times* 6 september 2012.
2. Charlotte McDonald-Gibson, Belgian Chocolates and the Trade Spat Souring EU-China Relations, *Independent* 12 juni 2013.

3. Leslie Hook, Scheherazade Daneshkhu & Peter Spiegel, China Takes Aim at France with EU Wine Export Probe, *Financial Times* 5 juni 2013; Henry Foy & James Fontanel-la-Khan, China Mulls Anti-dumping Probe into Luxury Car Imports from EU, *Financial Times* 7 juni 2013.
4. WTO, Dispute Settlement Case 419, China – Measures Concerning Wind Power Equipment, beschikbaar via: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds419_e.htm.
5. WTO, Dispute Settlement Case 426, Canada – Measures Relating to the Feed-in Tariff Program, beschikbaar via: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds426_e.htm.
6. Keith Bradsher, To Conquer Wind Power, China Writes the Rules, *New York Times* 14 december 2010.
7. European Commission, EU Initiates Anti-dumping Investigation on Solar Panel Imports from China, MEMO/12/674, Brussel, 6 september 2012.
8. European Commission, EU Initiates Anti-subsidy Investigation on Solar Panel Imports from China, MEMO/12/844, Brussel, 8 november 2012.
9. European Commission, EU Initiates Anti-dumping Investigation on Solar Glass from China, MEMO/13/153, Brussel, 28 februari 2013.
10. Diane Cardwell & Keith Bradsher, US Will Place Tariffs on Chinese Solar Panels, *New York Times* 10 oktober 2012; Alan Beattie, US Revises Chinese Solar Cell Tariffs, *Financial Times* 10 oktober 2012.
11. Telefonisch interview met een ambtenaar van de Europese Commissie, 10 juli 2013.
12. Majority of EU States Oppose Chinese Solar Panels Duties, *The Telegraph* 27 mei 2013.
13. Council Regulation (EC) No. 1225/2009 of 30 November 2009 on Protection against Dumped Imports from Countries not Members of the European Community. In de toekomst zal er een gekwalificeerde meerderheid nodig zijn om de voorstellen van de Commissie inzake definitieve antidumping- en antisubsidieheffingen tegen te houden (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147618.pdf).
14. Meer bepaald daalden de prijzen van 4 \$/W in 2008 naar 2 \$/W in 2009 naar minder dan 1\$/W in 2011 (Bazilian *et al.*, 2013).

15. Ehren Goossens, China Solar Giants Likely to Get State Bailouts: Experts, *Bloomberg* 12 november 2012.

16. Office of the United States Trade Representative, USTR Schwab to Announce New Climate Initiatives for WTO, Including a New Environmental Goods and Services Agreement (EGSA), 30 november 2007. Beschikbaar via: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/archives/2007/november/ustr-schwab-announce-new-climate-initiat>.

17. Eenzelfde patroon vinden we bij het dispuut over de Chinese telecombedrijven, waar de Europese Commissie ermee dreigt om een onderzoek *ex officio* te openen naar vermeende dumpingpraktijken, omdat de Europese bedrijven die daaronder lijden het niet aandurven een klacht neer te leggen, aangezien ze ook productie en verkoop hebben in China. Het zou de eerste keer zijn dat de Commissie een *ex officio*-onderzoek opent voor dumping. In het verleden is dat wel gebeurd voor *anti-circumvention*-zaken (omzeiling van het recht), maar nog nooit voor antidumpingonderzoek.

18. Andrew Gardner, De Gucht: Disunited EU Will 'Lose' Trade Battle with China, *European Voice* 30 mei 2013.

Bibliografie

AFASE (2013). Open Letter to EU Commissioner De Gucht, 3 april. Beschikbaar via: http://afase.org/sites/default/files/docs/media/afase_open_letter_signatories_130403.pdf.

Bazilian, M., Onyeji, I., Liebreich, M., MacGill, I., Chase, J., Shah, J., Gielen, D., Arent, D., Landfear, D. & Zhengrong, Shi (2013). Re-considering the Economics of Photovoltaic Power. *Renewable Energy*, 53, 329-338.

BP (2013). Statistical Review of World Energy. Beschikbaar via: www.bp.com/statisticalreview.

Crooks, E. (2012). Renewable Power: Developing Markets Are a Ray of Sunshine. *Financial Times* 1 juni.

Earth Policy Institute (2013). Annual Solar Photovoltaics Production by Country, 1995-2012. Beschikbaar via: http://www.earth-policy.org/datacenter/xls/indicator12_2013_2.xlsx.

Gallagher, K.S. (2013). Why and How Governments Support Renewable Energy. *Daedalus*, 142 (1), 59-77.

Gereffi, G., Humphrey, J. & Sturgeon, T. (2005). The Governance of Global Value Chains. *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104.

- Hufbauer, G.C. (2013). A Misguided Fix on Solar Panels? Transcriptie van een interview van 21 mei 2013 in het Peterson Institute for International Economics. Beschikbaar via: <http://www.iie.com/publications/interviews/pp20130521hufbauer.pdf>.
- ICTSD (2011). *Fostering Low-Carbon Growth: The Case for a Sustainable Energy Trade Agreement*. Geneve, Zwitserland: International Centre for Trade and Sustainable Development.
- IEA (2011). Energy Statistics of China. Beschikbaar via: www.iea.org/stats.
- Lema, R., Berger, A., Schmitz, H. & Hong Song (2011). Competition and Cooperation Between Europe and China in the Wind Power Sector. *IDS Working Paper*, nr. 377, oktober 2011. Brighton, Verenigd Koninkrijk: Institute of Development Studies.
- Lew, D.J. (2000). Alternatives to Coal and Candles: Wind Power in China. *Energy Policy*, 28, 271-286.
- Lewis, J.I. (2007). A Review of the Potential International Trade Implications of Key Wind Power Industry Policies in China. Beschikbaar via: <http://www.resource-solutions.org/lib/librarypdfs/China.wind.policy.and.intl.trade.law.Oct.07.pdf>.
- Lewis, J.I. (2012). Emerging Conflicts in Renewable Energy Policy and International Trade Law. Beschikbaar via: http://ases.conference-services.net/resources/252/2859/pdf/SOLAR2012_0724_full%20paper.pdf.
- Lewis, J.I. & Wiser, R.H. (2007). Fostering a Renewable Energy Technology Industry: An International Comparison of Wind Industry Policy Support Mechanisms. *Energy Policy*, 35, 1844-1857.
- Li, Junfeng, Shi, Pengfei & Gao Hu (2010). *China Wind Power Outlook*. Beschikbaar via: <http://www.greenpeace.org/eastasia/Global/eastasia/publications/reports/climate-energy/2010/2010-china-wind-power-outlook.pdf>.
- Liu, Wen-Qiang, Gan, Lin & Xi-Liang Zhang (2002). Cost-competitive Incentives for Wind Energy Development in China: Institutional Dynamics and Policy Changes. *Energy Policy*, 30 (9), 753-765.
- Pew (2013). Who's Winning the Clean Energy Race? 2012 Edition. Beschikbaar via: <http://www.pewenvironment.org/uploadedFiles/clean-G20-report-2012-FINAL.pdf>.
- REN21 (2012). *Renewables 2012: Global Status Report*. Parijs: REN21.
- REN21 (2013). *Renewables 2013: Global Status Report*. Parijs: REN21.
- Rivers, N. & Wigle, R. (2011). Domestic Content Requirements and Renewable Energy Legislation. Niet-gepubliceerd manuscript, beschikbaar via: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2129808.
- Rodrik, D. (2013). Green Industrial Policy. Niet-gepubliceerd manuscript, beschikbaar via: <http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Green-growth-and-industrial-policy.pdf>.
- Slaughter, M.J. (2012). How to Avoid a Wind and Solar Trade War. *Wall Street Journal* 13 maart.
- UNEP (2013). Global Trends in Renewable Energy Investment 2013. Beschikbaar via: <http://www.unep.org/pdf/GTR-UNEP-FS-BNEF2.pdf>.

- USW (2012). USW Files Trade Case to Preserve Clean, Green Manufacturing Jobs in America. Persbericht United Steelworkers (USW) 9 september 2010. Beschikbaar via: http://www.usw.org/media_center/releases_advisories?id = 0327.
- Wang, Zhongying, Qin, Haiyan & Lewis, J.I. (2012). China's Wind Power Industry: Policy Support, Technological Achievements and Emerging Challenges. *Energy Policy*, 51, 80-88.
- Wereldbank (2007). *Warming up to Trade? Harnessing International Trade to Support Climate Change Objectives*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Wu, M. & Salzman, J. (2013). The Next Generation of Trade and Environment Conflicts: The Rise of Green Industrial Policy. *Northwestern Law Review*, te verschijnen.
- Zhang, Sufang & He, Yongxiu (2013). Analysis on the Development and Policy of Solar PV Power in China. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 21, 393-401.



China en de bescherming van burgers in conflictsituaties: opkomende macht zoekt rol¹

Sara Van Hoeymissen

ABSTRACT: China and the Protection of Civilians in Conflict Situations: An Emerging Power in Search of a Role

Contemporary violent conflicts are mostly internal in nature. The serious humanitarian consequences that they often cause belong in principle to the internal affairs of the sovereign state in which they occur. Since the 90s, however, the international community is playing an increasingly important role in addressing the humanitarian consequences of internal conflicts. What kind of a partner is the West, meeting in this field with China? From the perspective of identities and role conceptions, this article highlights the Chinese debate on the principle of non-interference in internal affairs. This decades old cornerstone of China's foreign policy is under discussion as a result of China's rise, which is raising expectations of a more active role of China, including conflict management. This article examines the changing self-images that lead to the search for a new Chinese role but also points to the enduring influence of older role conceptions. The empirical focus is on Africa, with examples from Chinese policy toward some recent African complex crises.

KEYWORDS: China, internal conflicts, non-interference, R2P, sovereignty, Africa

1. Interne conflicten, de internationale gemeenschap en China

Hedendaagse gewelddadige conflicten zijn veelal intern van aard: ze draaien om binnenlandse kwesties, zoals controle over politieke instellingen, spanning tussen rivaliserende identiteiten, verdeling van welvaart en toegang tot natuurlijke rijkdommen.² Deze conflicten worden vaak uitgevochten in het hart van een maatschappij. De ernstige humanitaire gevolgen die ze kunnen hebben, behoren in principe tot de interne aangelegenheden van de soevereine staten waar ze plaats-

vinden. Deze staten zijn echter niet zelden partij in het conflict of ze zijn ernstig verzwakt. Wanneer ze manifest niet bereid of in staat zijn om burgers die getroffen zijn door geweld en ontbering te beschermen, dringt de vraag zich op wat de internationale gemeenschap kan doen om het menselijk leed te verzachten.

Met conceptuele vernieuwingen als 'soevereiniteit als verantwoordelijkheid' (*sovereignty as responsibility*) en de 'verantwoordelijkheid tot bescherming' (*responsibility to protect*, R2P) heeft de internationale gemeenschap sinds het midden van de jaren 90 steeds nadrukkelijker een rol en zelfs een verantwoordelijkheid voor zichzelf gedefinieerd ten aanzien van menselijk leed veroorzaakt door binnenlandse conflicten. 'Soevereiniteit als verantwoordelijkheid' stelde voor om de schijnbare tegenstelling tussen mensenrechten en soevereiniteit te overstijgen door soevereiniteit te benaderen vanuit het perspectief dat deze niet alleen het recht op vrijheid van inmenging in interne aangelegenheden inhoudt, maar ook bepaalde verantwoordelijkheden, in het bijzonder ten aanzien van het welzijn van de eigen burgers. De bedenkers van het concept, Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (VN) voor Interne Vluchtelingen Francis Deng en onderzoekers van de Brookings Institution, poneerden dat staten niet alleen in eigen land maar ook ten aanzien van de hele internationale gemeenschap verantwoording moeten afleggen voor hoe zij deze verantwoordelijkheid invullen (Deng *et al.*, 1996). De belangrijkste doorbraak in het conceptuele debat tot nog toe was de internationale erkenning van de 'responsibility to protect' op de VN-Wereldtop in 2005 (United Nations General Assembly, 2005, par. 135). Het Uitkomstdocument van de Top stelde dat overheden een verantwoordelijkheid hebben om hun bevolking te beschermen tegen vier specifieke vormen van grootschalige gruweldaden, namelijk genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de menselijkheid. Indien nationale autoriteiten 'manifest falen' in deze verantwoordelijkheid, dan verklaarden de leden van de VN zich 'klaar' om collectieve actie te ondernemen via de VN-Veiligheidsraad (VNVR).

Soevereiniteit als verantwoordelijkheid en R2P zijn geen internationaalrechtelijke principes of gevestigde internationale normen. Ze kunnen hoogstens omschreven worden als 'opkomende normen'. Desalniettemin hebben ze een belangrijke morele en politieke verantwoordelijkheid gecreëerd voor de internationale gemeenschap om menselijk lijden in binnenlandse veiligheids crises aan te pakken. Het omzetten van de principes van woorden in daden hangt echter af van een politieke beslissing van de Veiligheidsraad. Als één van de vijf permanente leden van de Raad heeft China een belangrijke stem in dit debat: het wordt verondersteld om op een systematische wijze zijn visie op concrete gevallen van mogelijke interventies te geven en heeft bovendien via zijn vetorecht de mogelijkheid multilaterale actie op dit vlak te maken of te kraken. China's diepgewortelde gehechtheid aan soevereiniteit en het principe van niet-inmenging in interne aangelegenheden maakte het een weigerachtige en zelfs sceptische deelnemer aan de internationale discussies die leid-

den tot de ontwikkeling en goedkeuring van R2P (Teitt, 2008). Beijing kan echter niet als een totale buitenstaander in het R2P-gebeuren omschreven worden. China heeft herhaaldelijk zijn nominale steun verleend aan R2P, zowel in de Algemene Vergadering als in de Veiligheidsraad. Deze beperkte openheid gaat echter gepaard met een conservatieve aanpak van ‘*containment*’: China probeert de inroeping en de verdere ontwikkeling van de nieuwe humanitaire normen zo te sturen, dat een verdere uitholling van soevereiniteit als een hoeksteen van de internationale constellatie zoveel mogelijk wordt vermeden (Foot, 2011; Teitt, 2011).

Hoe China zich positioneert tegenover R2P is een cruciale vraag voor de toekomst van deze opkomende norm. Hoewel Beijing zijn steun verleend heeft aan R2P, blijft zijn eigenlijke beleid rond humanitaire interventies vaak moeilijk leesbaar voor externe partners en waarnemers.³ Dit artikel stelt dat het, om een accuraat beeld te krijgen van de Chinese positie, belangrijk is om niet alleen aandacht te besteden aan thematische debatten maar ook aan China’s beleid rond concrete gevallen van humanitaire interventie.⁴ Ik volg hierbij Van der Meulen en Van der Putten (2009, p. 8) in hun visie dat het vaak concrete crisissituaties, eerder dan abstracte concepten, zijn, die het internationale debat rond soevereiniteit en interventie vorm geven en vooruit drijven. Als welke soort partner stelt China zich op wanneer zich een humanitaire crisis voordoet in een regio ver van huis en de oproep om ‘iets te doen’ steeds luider weerklinkt? De empirische focus van dit artikel ligt op Afrika, met voorbeelden uit het Chinese beleid ten aanzien van recente Afrikaanse complexe binnenlandse crises.

2. Identiteit als een prisma

Studies die een verklaring zoeken voor China’s beleid rond soevereiniteit en interventie, roepen indirect vaak het perspectief van identiteit in. Zo wordt vaak gesteld dat China gehecht is aan non-interventie omdat het een eenpartijstaat is met een grote etnische diversiteit (Chu, 2002). Vier van de zogenaamde ‘Vijf principes van vreedzame co-existentie’ (*Heping gongchu wuxiang yuanze*) die de kern vormen van het Chinese buitenlandse beleid, hebben betrekking op soevereiniteit en soevereine gelijkheid.⁵ Een andere vaak genoemde identiteit is die van China als opkomende macht. Studies verwijzen naar China’s status als een nieuwe investeerder in conflictlanden en stellen dat de drang om commerciële belangen en goede relaties met lokale elites veilig te stellen aan de basis ligt van de harde, op soevereiniteit hamerende houding van China wanneer de vraag tot interventie om humanitaire redenen gesteld wordt (Tull, 2006, p. 476). Zoals eerder uitgelegd, wordt het beleid van China echter niet alleen gekenmerkt door vasthouden aan absolute soevereiniteit maar ook door een beperkte openheid voor nieuwe normen van soevereiniteit.

Studies die dit fenomeen trachten te verklaren, doen op hun beurt een beroep op op identiteit gebaseerde argumenten. Zo wordt gesteld dat China als opkomende macht een imago van een verantwoordelijke grootmacht (*'responsible great power'*) ambieert en dat deze ambitie leidt tot een grotere ontvankelijkheid voor internationale druk en internationale normen (Wu, 2010). China's uitbreidende macht geeft aanleiding tot toegenomen binnen- en buitenlandse verwachtingen dat het land een grotere internationale verantwoordelijkheid op zich neemt, inclusief in conflictbeheersing. VN-vredesoperaties worden vaak vernoemd als een domein waarin China bijzondere inspanningen levert om zijn imago als verantwoordelijke opkomende macht te promoten (Richardson, 2011). Een laatste identiteit waar in deze context vaak naar verwezen wordt, en dan in het bijzonder door Chinese beleidsmakers en analisten, is China's historisch gegroeide en tot op de dag van vandaag retorisch in stand gehouden gedeelde identiteit met ontwikkelingslanden. Chinese stemmen stellen dat China als een trouwe partner van ontwikkelingslanden aandachtig luistert naar de wensen van het land en de regio in kwestie in gevoelige interventievraagstukken en dat deze regionale opinies een belangrijke factor vormen in het Chinese besluitvormingsproces (Li, 2006; Pang, 2009, p. 245).

Het is zinvol om identiteit in te roepen in een studie van het buitenlands beleid van China of een domein daarvan. Het hedendaagse China wordt vaak omschreven als een land met een complexe, meerledige identiteit (Shambaugh, 2011). De bovenstaande verklaringen, die een bepaald aspect van de humanitaire diplomatie van China verbinden met een aspect van de identiteit van het land in zijn buitenlands beleid, zijn niet noodzakelijk met elkaar in tegenspraak. Aangenomen wordt dat de deelidentiteiten van China allemaal een zekere mate van relevantie en legitimiteit genieten en uiteenlopende invloeden uitoefenen op het buitenlands beleid. Een meer systematisch onderzoek naar welk deelaspect van China's identiteit op welke manier invloedrijk is, dringt zich echter op. Welke zijn de factoren die ervoor zorgen dat een bepaalde deelidentiteit in een bepaalde situatie meer op de voorgrond treedt dan andere? Met andere woorden, wat zorgt ervoor dat China zich in bepaalde situaties gedraagt als wat het zelf benoemt als een "verantwoordelijke grootmacht" en in andere situaties als een conservatieve macht met een diepe gehechtheid aan soevereiniteit? En wat is, in zijn geheel genomen, de deelidentiteit die de grootste invloed lijkt uit te oefenen op het profiel van de humanitaire diplomatie van China als opkomende macht?

Identiteit is een gevestigd concept in de theorie van internationale relaties. Inzichten hierrond zijn echter nog niet systematisch toegepast in studies van het Chinese buitenlandse beleid. Dit artikel wil een aanzet geven om deze leemte op te vullen. Een belangrijk vraagstuk is hoe we in empirisch onderzoek de koppeling kunnen bewerkstelligen tussen identiteit enerzijds en concrete acties in het buitenlandse beleid anderzijds. Lisbeth Aggestam (1999) merkte op hoe rolconcepties een nuttig instrument vormen om deze verbinding te maken. Rolconcepties kun-

nen eenvoudig gedefinieerd worden als het idee dat een actor zelf heeft van het gedrag dat van haar of hem verwacht wordt in een bepaalde context als een gevolg van haar of zijn identiteit. Een rolconceptie is het product van de interpretatie die een actor geeft aan haar of zijn positie in een bepaalde sociale context en aan de verwachtingen over haar of zijn gedrag die op deze positie geprojecteerd worden zowel door de actor zelf als door andere, voor haar of hem belangrijke actoren (Harnisch, 2011, p. 9). De normatieve verwachtingen die een rol informeren moeten onderscheiden worden van de concrete beslissingen en acties die de rol uitvoeren in een bepaalde situatie. Het laatste wordt rolgedrag of roluitvoering genoemd, terwijl het eerste rolverwachtingen of rolvoorschriften zijn (Aggestam, 2006, pp. 20-21; Harnisch, 2011, p. 8). Dit artikel stelt voor om de diplomatie van China rond enkele concrete vraagstukken van interventie om humanitaire redenen te analyseren als roluitvoering en om op zoek te gaan naar de identiteiten en de daarop geprojecteerde verwachtingen die hierbij van invloed waren. Rolconcepties zijn hierbij onze cruciale onafhankelijke variabele: de volgende sectie zal dan ook eerst een beknopt repertoire van relevante Chinese rolconcepties trachten op te maken.

3. China's identiteiten en rollen

Deze sectie verkent enkele centrale identiteiten en rollen die China karakteriseren in zijn interventiebeleid aan het begin van de eenentwintigste eeuw. Een kader wordt gepresenteerd van vier relevante rolconcepties. Het kader omvat de identiteiten waarnaar courant verwezen wordt in analyses van het Chinese interventiebeleid, zoals uiteengezet in de vorige sectie. Het zijn: een socialistisch ontwikkelingsland, een verantwoordelijke opkomende macht en een mede-ontwikkelingsland. Daaraan wordt de rol toegevoegd die China speelt als een gevolg van zijn permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad. China's identiteit als één van de P-5 maakt dat het land op regelmatige basis met interventievraagstukken geconfronteerd wordt en een cruciale stem heeft in het debat daaromtrent. Het belang van deze vier identiteiten vindt bevestiging in de terugkerende vermelding die ze krijgen in de weinige westerse en Chinese analyses die tot op heden gemaakt werden van de 'harde kern' van identiteiten en rollen die China vandaag een distinctief ego (Müller, 2011, p. 56) geven in zijn buitenlands beleid.⁶

3.1 *Socialistisch ontwikkelingsland*

China wordt vandaag gekarakteriseerd door twee vrijwel tegengestelde zelfpercepties: een van China als een zwak ontwikkelingsland, een andere van China als

opkomende grootmacht en zelfs wereldmacht. Terwijl de eerste het product is van historische ervaringen van zwakheid en onderontwikkeling die tot op vandaag doorwerken, is de tweede het resultaat van China's huidige, schijnbaar ontoombare opkomst. Deze sectie gaat dieper in op de zelfperceptie van China als een zwakke macht, de volgende op die als opkomende grootmacht.

De zelfperceptie van China als een zwakke macht komt tot uiting in zijn buitenlands beleid door het voortdurend aandringen van het land op respect voor soevereiniteit, een houding die, zoals Rosemary Foot (2001, p. 18) opmerkte, eerder kenmerkend is voor een voormalige semikolonie en een socialistische derde-wereldstaat dan voor een grootmacht met permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad, kernwapens en snel toenemende economische macht. Vanuit het oogpunt van een zwakke actor is de verdediging van soevereiniteit geen optie maar een bittere noodzaak, een zaak van overleven. Vaak wordt hierbij in de eerste plaats verwezen naar de bezorgdheid van China's regerende Communistische Partij over haar overlevingskansen. Een acuut bewustzijn binnen de partij van de legitimiteitsproblemen van haar decennialange alleenheerschappij draagt bij tot een haast existentiële angst, omschreven als een "*peculiar and persisting sense of political insecurity, ... bordering on a strong sense of being under siege*" (Wang, 2005, p. 672). Het is een grote bekommernis dat vijandige westerse machten gebruik zouden maken van binnenlandse onrust en instabiliteit om China te destabiliseren en zelfs een regimewissel tot stand te brengen (Wang, J., 2011, pp. 69-71). Het overleven gaat echter niet alleen over het politiek overleven van de partij maar ook over het materieel overleven van de Chinese maatschappij. Onrechtstreeks heeft dit te maken met de legitimiteit van de partij, die in belangrijke mate gestoeld is op een volgehouden verbetering van de materiële levensomstandigheden van de Chinese bevolking. Maar het gaat dieper dan dat: velen in China hebben het gevoel dat hun land nog geen machtige, welvarende natie is en daarom nog geruime tijd prioriteit zal moeten geven aan zijn eigen economische groei. Soevereiniteit wordt gezien als de beste garantie dat China volgens zijn eigen visie een verdere economische ontwikkeling kan nastreven. Ten slotte dient opgemerkt te worden dat soevereiniteit voor veel Chinezen een waarde heeft die dieper gaat dan een perceptie van nood aan politieke stabiliteit of economische groei, hetzij bij de Communistische Partij of bij de bredere Chinese bevolking. Collectieve herinneringen aan de zogenaamde 'Eeuw van vernedering', de periode in de negentiende en twintigste eeuw toen China het voorwerp was van buitenlands imperialisme, geven soevereiniteit een diepe intrinsieke waarde (Carlson, 2005, p. 158). De ervaring van "*maltreated, divided, slaved and robbed*" te zijn geweest door buitenlandse mogendheden (Jiang Zemin, zoals geciteerd in Zhang, 2004, p. 290) voedt een diepgewortelde Chinese overtuiging dat soevereiniteit "*the only premise and guarantee of human rights within each nation*" is (Jiang Zemin, zoals geciteerd in Chu, 2002, p. 5).

De rolconceptie verbonden aan China's identiteit als socialistisch ontwikkelingsland is er een van een vastberaden verdediger van de rechten en plichten die verbonden zijn aan de instelling van soevereiniteit. China is daarom omschreven als *“by and large fighting as a conservative power to reaffirm sovereignty and internal autonomy against challenges from evolving concepts of human rights, domestic governance, and humanitarian intervention”* (Johnston, 2003, p. 15). Het is niet zo dat China helemaal geen rol ziet voor de internationale gemeenschap in de bescherming van het menselijk welzijn in geval van conflicten binnen soevereine staten. Maar China steunt multilaterale oplossingen in deze gevallen vooral in de mate dat ze de soevereiniteit van het getroffen land in kwestie respecteren. China verkiest daarom niet-militaire, op consensus gebaseerde methodes zoals diplomatieke bemiddeling (Wang, 1999) en heeft het bijzonder moeilijk met het gebruik van dwang of geweld onder de zogenaamde derde pijler van R2P, die gaat over multilaterale interventie in staten die te zwak of onwillig zijn om hun burgers te beschermen. De kwestie blijft voor China de meest controversiële van het hele R2P-gebeuren (Huang, 2012; Li, 2006; Zhao, 2012). China is anderzijds zelf geen actieve internationale bemiddelaar. Zijn doorgedreven focus op de binnenlandse ontwikkelingsprioriteit verhindert een actieve diplomatieke rol met de investeringen daaraan gekoppeld.

Veel studies van het non-interventiebeleid van China nemen zijn identiteit als een socialistisch ontwikkelingsland en de daaraan verbonden gehechtheid aan soevereiniteit als uitgangspunt. In het bijzonder in vroege studies over humanitaire interventie viel het op dat de positie van China vaak werd genegeerd, omdat ze beschouwd werd als hopeloos rigide en achterhaald. Vanuit het perspectief van identiteit kunnen we stellen dat deze visie geen rekening hield met China's andere identiteiten naast deze van socialistisch ontwikkelingsland. Zoals Alexander Wendt (1994, p. 388) stelde, hoeft soevereiniteit niet te leiden tot staten die louter de eigen belangen nastreven zonder aandacht voor anderen of andere doeleinden. Erkend worden als soeverein kan staten ook het vertrouwen geven dat hun eigenheid gerespecteerd zal worden en hen aansporen om andere individuele en collectieve identiteiten te ontwikkelen. Het zijn deze andere identiteiten die zorgen voor een grotere heterogeniteit in China's interventiebeleid dan vaak wordt aangenomen. De volgende sectie bekijkt de meer recent ontwikkelde identiteit van 'verantwoordelijke grootmacht' als een invloedrijke factor voor het Chinese buitenlandse beleid.

3.2 *Verantwoordelijke grootmacht*

Gangbare Chinese zelfbeelden ten spijt kan China ruim drie decennia na de aanvang van de Openeurpolitiek nog amper als een arm of zwak land omschreven worden. Dat China aan het uitgroeien is tot een grootmacht en zelfs tot een we-

reldmacht, is een aspect van de huidige internationale realiteit waar nog weinig twijfel of discussie rond bestaat. Roltheorie stelt dat veranderingen in de materiële capaciteiten van een staat aanleiding kunnen geven tot veranderingen in de verwachtingen die op die staat geprojecteerd worden en uiteindelijk tot veranderingen in rolconcepties en rolgedrag (Aggestam, 2006, p. 22; Turner, 1990, p. 106). Voor grootmachten worden de verwachtingen vaak geformuleerd vanuit het perspectief van verantwoordelijkheid. Deze wordt, zoals Winston Churchill (1943) opmerkte, gezien als “*the price of greatness*” (Churchill, 1943). Het opkomende China ontsnapt de dans niet. Voor velen in de internationale gemeenschap is de vraag met betrekking tot het hedendaagse China niet “*whether China has material and nonmaterial capabilities – this it has – but rather whether China is willing to undertake international responsibilities commensurate with its power status*” (Loke, 2009, p. 200). China’s leiders zijn zich bewust van de bezorgdheden en de verwachtingen die op de opkomst van het land geprojecteerd worden en zij hebben sinds het einde van de jaren 90 inspanningen geleverd om een nieuwe identiteit en een vernieuwde legitimiteit te zoeken voor China op het internationale toneel. In het bijzonder vanaf 2006 werd intern druk nagedacht over de toekomstige rol van China als een ‘verantwoordelijke grootmacht’ (*‘responsible great power’, fu zeren de daguo*) (Kahn, 2006). Het debat erkende impliciet dat China een grootmacht zou worden en stelde vooral de vraag welke soort van grootmacht China zou moeten zijn (Shambaugh, 2011). Bezorgdheid om het internationale imago (*guoji xingxiang*) van China was een belangrijke drijfveer achter de ontwikkeling van de identiteit van verantwoordelijke grootmacht (Narayanan, 2007; Wang, 2010). China was in zijn nieuwe hoedanigheid op zoek naar internationale erkenning (Xing & Zhan, 2006, p. 21), maar ook het vermijden van een veiligheidsdilemma als een gevolg van China’s toenemende macht was een overweging in de zoektocht naar een positief imago (Deng, 2006).

De term *‘responsible great power’* behoort tot de voor het Chinese politieke discours kenmerkende categorie van *tifa* of gezagvolle benamingen. *Tifa* zetten een algemene beleidslijn uit waarrond op het hoogste politieke niveau een zekere consensus bestaat. De sterkte van *tifa* is dat ze positieve connotaties hebben en wervend klinken, maar niet al te beperkend zijn, zodat ze ruimte laten voor vrije toekomstige besluitvorming rond individuele kwesties (Richardson, 2011, pp. 287-288; Schoenhals, 1992, p. 11). De richting die de identiteit van China als verantwoordelijke grootmacht aan het buitenlands beleid geeft, is dus niet *a priori* duidelijk: veel hangt af van de concrete implementatie door de Chinese beleidsmakers (Wang, Yizhou, 2007, p. 16). Twee elementen komen echter naar voren.

Ten eerste lijkt de rolconceptie een revisionistische intentie te bevatten in haar interpretatie van wat verantwoordelijkheid precies inhoudt. Chinese beleidsmakers en analisten stellen dat China, omwille van zijn negatieve historische ervaring met de traditionele grootmachten, moet vermijden een grootmacht naar hun ‘model’ te

worden. Ze stellen dat China zijn eigen rolconceptie moet ontwikkelen als ‘verantwoordelijke grootmacht’. De opinie heerst dat China moet vermijden zich schuldig te maken aan machtspolitiek of het zoeken van hegemonie (Wang, 2012, p. 15). Dit brengt China’s oudere rolconceptie als een socialistisch ontwikkelingsland in herinnering. Roltheorie biedt hiervoor een verklaring. Roltheoretici stellen dat, om legitimiteit te hebben, nieuwe rolconcepties oudere moeten echoën (Marcussen *et al.*, 1999). Een nieuw politiek project dat radicaal ingaat tegen het bestaande normatieve kader van een maatschappij kan slechts moeilijk ingang vinden. Nieuwe normatieve ideeën zullen gemakkelijker aanvaard worden als ze in bestaande normatieve structuren ingebed worden dan wanneer ze deze trachten te vervangen (Acharya, 2004).

Een tweede element in China’s tentatieve rolconceptie als een verantwoordelijke grootmacht is selectief activisme. Het Chinese leiderschap erkent duidelijk het toegenomen potentieel voor internationale actie van China ten gevolge van zijn stijgende macht. China’s activisme komt echter slechts in bepaalde thema’s tot uiting. Met betrekking tot internationale veiligheid is er vooral een opmerkelijk verhoogde deelname aan VN-vredesoperaties tijdens het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw (Liu, 2009, p. 129), maar voorlopig draagt China slechts in beperkte mate actief bij aan conflictdiplomatie. China blijft zich ogenschijnlijk geremd voelen door zijn non-interventiebeleid en zijn beperkte ervaring met internationale conflictbemiddeling (Large, 2008a; Saferworld, 2011, p. 35). Bij Chinese beleidsmakers en intellectuelen heerst het gevoel dat China buiten de Oost-Aziatische regio weinig capaciteit en invloed heeft om crisissituaties te helpen aanpakken. China stelt dan ook dat het zijn positie geval per geval zal bepalen (*genju shiqing benshen de shifei quzhi lai queding ziji de lichang he zhengce*) en zal “bijdragen volgens zijn eigen capaciteiten” (*kaolü zishen de nengli zuo lisuo nengji de gongxian*) (Wang, Yi, 2007; Zhou, 2008, pp. 9-10). Academics zoals Wang Yizhou en Pang Zhongying wijzen op de nood aan een andere aanpak dan deze *ad hoc* en bijgevolg reactieve besluitvorming, die China in hun ogen kwetsbaar maakt voor kritiek (Jakobson, 2009, p. 423; Wang, 2011, p. 96). Pang (2009) roept beleidsmakers op om proactief een eigen, nieuw interventieparadigma te ontwikkelen. Volgens Wang (2011, pp. 31, 36, 37) moet dat afstappen van het oude Chinese paradigma, dat te vaak reële problemen ontkende of negeerde, maar ook een verschil maken met het westerse paradigma, dat te zeer op dwang gebaseerd is.

In conclusie kunnen we stellen dat China’s rolconceptie als opkomende macht in een staat van transitie is (Foot, 2011). Voorstellen voor een nieuwe rolconceptie doen de ronde in academische kringen, maar er is vooralsnog geen officieel aanvaarde interpretatie van hoe de identiteit van ‘verantwoordelijke grootmacht’ vertaald moet worden in actie, of wat gepast gedrag is voor een grootmacht naar Chinees model. Het is waarschijnlijk dat een nieuwe rolconceptie in aanzienlijke mate principes en doelstellingen zal blijven vertonen gelijkaardig aan die van Chi-

na als socialistisch ontwikkelingsland. Het idee dat zijn toenemende materiële capaciteiten China in staat stellen een actievere rol te spelen in internationale relaties lijkt aanvaard, maar gaat gepaard met een gevoel dat China in zijn activisme trouw moet blijven aan zijn principes en ervaringen uit het verleden. Daar horen ook relaties met oude partners bij, een thema waarop de volgende sectie dieper ingaat.

3.3 *Mede-ontwikkelingsland*

Ontwikkelingslanden zijn vrijwel exclusief het lijdend voorwerp van multilaterale interventies. China's Derdewereldbeleid werd in het Mao-tijdperk voorgesteld vanuit het perspectief van een gedeelde identiteit met derdewereldlanden en van onvoorwaardelijke solidariteit met hun streven naar politieke gelijkheid en economische ontwikkeling (Van Ness, 1993, p. 194). China verklaarde een gemeenschappelijk verleden van onderdrukking en slachtofferschap met de Derde Wereld te delen. Respect voor soevereiniteit speelde dan ook een centrale rol in het discours van het Chinese Derdewereldbeleid. De eerder genoemde vijf principes van vreedzame co-existentie waren China's bijdrage aan de Bandung-conferentie, de bijeenkomst in 1955 van voornamelijk pas onafhankelijke staten uit Azië en Afrika. China's identificatie met ontwikkelingslanden is nog steeds een van de speerpunten van zijn huidige zogenaamde "*independent foreign policy of peace*" (*duli zizhu de heping waijiao*): "*to strengthen its solidarity and cooperation with numerous developing countries. China and these countries share common historic experiences and are faced with the common tasks of preserving national independence and achieving economic development. Therefore, their cooperation has a solid foundation and a broad prospect*" (Ministry of Foreign Affairs, 2003). Hoewel het China van vandaag in veel opzichten niet meer aan de kenmerken van een ontwikkelingsland beantwoordt, blijft het zichzelf (bijvoorbeeld in Afrika) met aanzienlijk succes voorstellen als een collega-ontwikkelingsland, "*the largest developing country in the world*" (Ministry of Foreign Affairs, 2006). Soevereiniteit wordt in deze context nog steeds benaderd in een traditionele Westfaalse zin, met een sterke nadruk op soevereine gelijkheid en niet-inmenging in interne aangelegenheden. Zoals Alden en Large (2011) aangeven, impliceert soevereine gelijkheid dat de relaties misschien politiek en economisch niet helemaal symmetrisch zijn, maar wel gekenmerkt worden door wederzijds economisch voordeel en politieke gelijkheid.

Het consistent centraal stellen van soevereine gelijkheid in zijn relatie met ontwikkelingslanden heeft het opkomende China, dat in deze relatie momenteel sterk op zoek is naar handels- en investeringsmogelijkheden, geen windeieren gelegd. Volgens Barry Buzan (1993, p. 335) kan een 'wij'-gevoel gerealiseerd worden onder hoogst verschillende staten, niet door uniformiteit na te streven, maar door weder-

zijde erkenning van soevereine gelijkheid. Dit neemt volgens Buzan veel dreiging weg van dwang en interventie, waarmee staten in een anarchistisch systeem normaal gezien rekening moeten houden (p. 347). We kunnen hieruit afleiden dat het benadrukken van soevereine gelijkheid een belangrijke factor is achter het succes van China's discours van gedeelde identiteit en partnerschap ten aanzien van zijn uiterst verschillende partners in het Zuiden. Een andere factor die China helpt om op een geloofwaardige manier een gedeelde identiteit met ontwikkelingslanden vol te houden, zijn impliciete en expliciete verwijzingen naar het Westen als een 'gedeelde andere'. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop China zijn gebrek aan een koloniaal verleden sterk in de verf zet. Oran Young verwijst naar de gedeelde andere als de "zij" die staat tegenover de "wij" in de "geografie van identiteit": het is een fenomeen dat een identiteitsgroep helpt om te definiëren waar deze voor staat en waarin die zich van anderen onderscheidt (Young, 1976, zoals geciteerd in Barnett, 1993, p. 281). Vaak wordt gesteld dat dit discursief geconstrueerde of op zijn minst versterkte contrast met het Westen China een voordeel oplevert in de strijd om contracten en invloed met de gevestigde economische machten. Het is echter belangrijk om niet alleen de faciliterende invloed van het discours te bekijken, maar ook de beperkende invloed ervan. Die ligt voornamelijk in de verwachting dat China zich anders zal gedragen dan het Westen. Zoals Alden en Large (2011) opmerkten, is die hoge verwachting dat China "het verschil zal maken" door respect voor gelijkheid en solidariteit te betonen een aanzienlijke beperking voor China's bewegingsvrijheid. Op het vlak van multilaterale interventie in Afrika werd opgemerkt hoe de positie van belangrijke regionale spelers China er zelfs toe kan overhalen om occasioneel toegevingen te doen op cruciale principes zoals instemming van het gastland en om verdergaande vormen van interventie toe te staan dan wat een strikte toepassing van het principe van niet-inmenging in interne aangelegenheden voorstaat (Van Hoeymissen, 2011a). Regionale opinies zijn dus een belangrijke factor die China in overweging neemt bij het bepalen van zijn positie in de VN-Veiligheidsraad over een bepaalde voorgestelde interventiemaatregel. Terwijl kritiek van westerse landen op zijn beleid voor China binnen een verwacht gedragspatroon valt, zijn uitingen van ongenoegen vanuit de groep van ontwikkelingslanden voor China aanzienlijk moeilijker om van de tafel te vege. Het is opmerkelijk hoe, voor China als opkomende macht, ontwikkelingslanden een belangrijke referentiegroep blijven in de bepaling van wat 'verantwoordelijkheid' precies inhoudt met betrekking tot interventiekwesties.

3.4 *Permanent lid van de VN-Veiligheidsraad*

Een laatste rol die hier verdere uitleg verdient, is degene die China bekleedt als gevolg van zijn permanent lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad. De raad

is het belangrijkste internationale orgaan dat beslissingen neemt rond internationale vrede en veiligheid en China dringt vaak aan op het respecteren van de verantwoordelijkheid van de raad hierin. Welke rol ziet China voor zichzelf binnen de Veiligheidsraad? Een heel specifiek aspect van China's rolconceptie als permanent lid is dat het zich opstelt als een verdediger van de relevantie en de autoriteit van de VN. De door de VS geleide NAVO-interventie in Kosovo van 1999 was een katalysator voor China's vastberadenheid om zijn permanent lidmaatschap te gebruiken om de rol van de VN in internationale vrede en veiligheid te verdedigen. 'Operation Allied Force' had de goedkeuring van de Joegoslavische autoriteiten noch een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. De NAVO was zijn eigen weg gegaan toen de besprekingen in de raad over de situatie in Kosovo in een impasse waren geraakt door de onverzettelijke houding van China. De Kosovo-crisis verhardde China's standpunt over soevereiniteit, maar deed China tegelijkertijd beseffen dat het land zich soepeler moest opstellen in de Veiligheidsraad als het zijn zeg wilde blijven doen over theorie en praktijk van humanitaire interventies en als het de VN hun rol wilde laten spelen (Deng & Moore, 2004, p. 126). Multilateralisme, ooit beschouwd als voornamelijk ten dienste van de belangen van de grootmachten, werd meer en meer gezien als een nuttig instrument om westers interventionisme en unilateralisme in te perken (Medeiros & Fravel, 2003).

Naast het verdedigen van de rol van de VN vertoont China's rolconceptie als permanent lid van de VN-Veiligheidsraad kenmerken van zijn andere identiteiten en van de daaraan verbonden rolconcepties. Ook in de raad ziet China zichzelf als een verdediger van soevereiniteit. China gebruikt zijn veto zelden, maar wanneer het dat doet, gaat het vaak over kwesties die betrekking hebben op soevereiniteit en territoriale integriteit. Kosovo was een van de meer prominente gevallen en China betaalde daarin een aanzienlijke prijs voor zijn onverzettelijkheid. Tussen 2002 en midden 2012 gebruikte China zijn veto vijf keer, namelijk over de mensenrechtensituatie in Myanmar in januari 2007, over de mensenrechtensituatie in Zimbabwe in juli 2008 en voor drie resoluties met betrekking tot de opstand in Syrië en de mensenrechtensituatie daar in oktober 2011, februari 2012 en juli 2012. China ziet zichzelf in de Veiligheidsraad als een verdediger van de belangen van ontwikkelingslanden. Het is in dat opzicht interessant dat China het enige (zelfverklaarde) ontwikkelingsland is met een permanent lidmaatschap, een positie die met zich meebrengt dat heel wat verwachtingen uit die hoek op China geprojecteerd worden. Ten slotte worden de raad en de VN in het algemeen in China gezien als een forum waar het zijn imago van verantwoordelijke grootmacht kan versterken. Zoals eerder besproken, is deelname aan VN-vredesoperaties een van de prominente domeinen waarin China zijn verhoogde kunnen en bereidheid om internationale problemen mee aan te pakken, demonstreert.

3.5 *China als bemiddelaar: een rolsynthese voor de toekomst?*

Chinese academici hebben gesuggereerd dat China, als een alternatief voor het non-interventieprincipe, occasioneel als bemiddelaar zou kunnen optreden om te helpen in het realiseren van de politieke oplossing die het graag bepleit (Gao, 2008, pp. 3-4; Yuan, 2008; Wang, Y., 2011). Een rol als bemiddelaar lijkt een haalbare kaart, aangezien die strookt met cruciale elementen uit de hier uiteengezette rolconcepties, zoals de verdediging van soevereiniteit, de bevordering van China's internationale imago, het vrijwaren van China's economische belangen en de promotie van multilaterale oplossingen in conflictbeheersing. Bovendien lijkt China omwille van zijn goede contacten met het Zuiden goed geplaatst om als onderhandelaar op te treden. Afrikaspecialist Zhang Zhongxiang stelde in 2010 bijvoorbeeld dat het non-interventieprincipe China er niet van moest weerhouden om met Afrikaanse landen te overleggen rond crisissituaties. Hij stelde dat een rol als bemiddelaar gepast was voor China, zowel in zijn hoedanigheid van 'oude vriend' van Afrika als in zijn hoedanigheid van verantwoordelijke grootmacht. Hij suggereerde dat China een politieke oplossing voor conflicten kon helpen bewerkstelligen als een aantal voorwaarden vervuld waren, zoals instemming van het betrokken land, toestemming van de VN en steun van de regio in kwestie (Zhang, 2010).

Een rol als bemiddelaar lijkt realistisch, maar vereist meer activisme en zelfs leiderschap dan China op dit moment waarschijnlijk bereid is op zich te nemen. Hirono en Lanteigne (2011, p. 247) wijzen erop, dat zelfs met betrekking tot *peace-keeping*, een domein waarin China zijn participatiegraad aanzienlijk heeft opgedreven, China's rol vooral omschreven kan worden als die van een *middle power* die met de stroom meegaat. Een blijvende gehechtheid aan soevereiniteit speelt ongetwijfeld een rol, maar daarnaast mag niet vergeten worden dat in China een gevoel heerst dat er nog grote uitdagingen wachten op het thuisfront en dat het land weinig expertise en ervaring heeft met een betekenisvolle diplomatieke rol. Welke rol speelt China concreet? De volgende sectie onderzoekt de contouren van China's concrete rolgedrag in het voorbije decennium.

4. China's rolgedrag

Deze sectie gaat dieper in op China's rolgedrag op basis van vier gevalstudies van complexe binnenlandse conflicten met zware humanitaire gevolgen in Afrika in het voorbije decennium, waarbij multilaterale interventie werd bepleit en al dan niet plaatsvond. Het betreft Darfoer van 2004 tot 2010, Zimbabwe in 2008, Côte d'Ivoire in 2010-2011 en Libië in 2011. China's beleid ten aanzien van elke van deze kwesties wordt benaderd als rolgedrag en wordt geanalyseerd in functie van de rol (of rol-

len) die het beleid het meest vorm gaf (of gaven). Een belangrijk concept daarbij is rolname, wat verwijst naar de selectie door een actor van een beschikbare zelfvoorstelling om te benadrukken in een bepaalde situatie op basis van haar of zijn interpretatie daarvan (Wendt, 1999, p. 329). Rolname kan dan ook gezien worden als "identiteit in actie" (Horrocks & Jackson, 1972, zoals geciteerd in Aggestam, 2006, p. 16).

4.1 *Verdediger van soevereiniteit*

Een eerste opvallende bevinding rond China's rolgedrag is de prominente aanwezigheid van de rolconceptie van verdediger van soevereiniteit. Met betrekking tot elk van de vier geanalyseerde conflicten nam China de verdediging van de soevereiniteit van het geveiseerde land op zich. Het geval van Zimbabwe springt daarbij het meest in het oog, omdat China hier zo ver ging om zijn veto te gebruiken in de VN-Veiligheidsraad ter verdediging van het principe van niet-inmenging in interne aangelegenheden. China torpedeerde in juli 2008 een door de VS opgestelde resolutie die Hoofdstuk VII van het VN-Charter inriep om sancties op te leggen aan het Zimbabwaanse regime. De regering van president Robert Mugabe stond ter discussie, nadat omstreden presidentsverkiezingen het reeds zwaar beproefde land dieper in een politieke, economische en humanitaire crisis geduwd hadden. De Chinese positie was dat de situatie in Zimbabwe het niveau van een binnenlandse crisis niet overstegen had en dus geen bedreiging vormde voor de internationale vrede en veiligheid. China profileerde zich als een principiële verdediger van soevereiniteit. De investering van diplomatieke middelen die daarmee gepaard ging, werd echter getemperd door het feit dat het Chinese veto vergezeld was door een veto van Rusland en een negatieve stem van regionaal bemiddelaar Zuid-Afrika, dat op dat moment lid van de Veiligheidsraad was. Bovendien viel de Chinese houding ten aanzien van de humanitaire crisis in Zimbabwe zelden strikt samen met een niet-inmengingsbeleid. Achter de schermen riepen Chinese diplomaten Mugabe en zijn partij Zanu-PF op om zich toegeeflijker op te stellen in onderhandelingen met de oppositie over de vorming van een regering van nationale eenheid om een eind te maken aan de dramatische economische en sociale achteruitgang van het land.⁷

De crisis in Côte d'Ivoire draaide eveneens om omstreden presidentsverkiezingen, maar hier toonde China zich veel gematigder als verdediger van soevereiniteit. Op het moment dat de verkiezingen plaatsvonden in oktober en november 2010 was in Côte d'Ivoire al een zevental jaar een VN-vredesoperatie (UNOCI) aanwezig met een mandaat om burgers te beschermen. Terwijl de zittende president Laurent Gbagbo vocht voor zijn politiek overleven temidden van tekenen dat hij de eindronde van de verkiezingen verloren had, trok een vlag van politiek geweld over het land. De VN-Veiligheidsraad riep in de unaniem aangenomen Resolutie 1962

van 20 december 2010 de toestand in Côte d'Ivoire uit tot een bedreiging voor de regionale vrede en veiligheid en nam de merkwaardige stap om oppositiekandidaat Alassane Ouattara tot winnaar van de verkiezingen te benoemen. Gbagbo had de terugtrekking geëist van UNOCI, dat hij beschuldigde van ernstige inmenging in interne aangelegenheden. De resolutie negeerde die eis echter en verlengde het mandaat van de missie met zes maanden. Enkele maanden later riep Resolutie 1975 van 30 maart 2011 Gbagbo op om een stap opzij te zetten en gaf UNOCI de toestemming om alle middelen in te zetten om burgers te beschermen. China stemde voor, maar stelde tegelijkertijd dat UNOCI strikt neutraal moest blijven en moest vermijden een partij te worden in het conflict (S/PV.6508 (2011)). Dat was het standpunt van een aantal leden van de raad en dit bleek inderdaad een ernstig twistpunt te worden: tijdens gevechten in april 2011 droegen interventies door Franse en VN-troepen ertoe bij dat het kamp van Ouattara een beslissende overwinning behaalde. VN-bronnen stelden dat UNOCI had gehandeld om zichzelf en onschuldige burgers te beschermen, maar landen als Rusland en Brazilië veroordeelden wat ze beschouwden als UNOCI's partijdige optreden in een politiek-militair conflict (Bellamy & Williams, 2011, pp. 835-836). Deze bezwaren echoden China's eerder geuite bekommernissen, maar Beijing liet in deze fase weinig van zich horen en leek zich snel te verzoenen met de eindoverwinning van Ouattara, die ook de steun van de regionale organisaties Afrikaanse Unie (AU) en de Economic Community of West African States (ECOWAS) genoot.

De twee andere gevallen zagen een diepgaande verschuiving in de Chinese positie rond soevereiniteit en kunnen daarom in twee fasen onderverdeeld worden. Het gaat om de multilaterale interventies in de door conflict en humanitaire crisis geteisterde Sudanese Darfoer-regio in 2004-2008 en tijdens de opstand in Libië in 2011. Interessant is dat de beleidsaanpassing in deze twee gevallen in een omgekeerde richting gebeurde. Met betrekking tot Darfoer hamerde China in de Chen Yulai-periode van 2004 tot 2006 sterk op respect voor de Sudanese soevereiniteit. Darfoer werd in deze periode omschreven als een "*supreme humanitarian emergency*" (Bellamy & Williams, 2005, p. 28) maar China kante zich tegen multilaterale dwangmaatregelen die direct gericht waren tegen het regime in Khartoem, zoals een wapenembargo en economische sancties. Deze houding leverde China de beschuldiging op een facilitator van mensenrechtenschendingen te zijn. In de periode van 2006 tot 2008 evolueerde China naar een meer pragmatische aanpak, die een rol voor de internationale gemeenschap via de VN in Darfoer bepleitte. Opmerkelijk was dat China zich in deze fase aan een redelijk actieve pendeldiplomatie waagde om de goedkeuring van de autoriteiten in Khartoem voor een VN-vredesmacht in Darfoer te verkrijgen, een inspanning die in belangrijke mate bijdroeg tot de uiteindelijke ontplooiing van de vredesmacht UNAMID in juli 2007 (Large, 2008b). Er dook een aantal nieuwigheden op in China's diplomatieke praktijk, zoals de aanstelling van een Speciaal Gezant voor het conflict en een toegenomen

bereidheid om met alle partijen in het conflict te spreken, inclusief rebellengroeperingen. Ten aanzien van de regering van Oumar al-Bashir sprak China occasioneel opmerkelijk concrete verwachtingen uit over de te nemen stappen op het vlak van conflictbeheersing en humanitaire hulp (Van Hoeymissen, 2011b).

Wat Libië betreft, betuigde China aanvankelijk goedkeuring voor sancties en een multilaterale interventie als antwoord op de ernstige humanitaire crisis die zich in het land ontspon in februari – maart 2011 ten gevolge van het gewelddadige optreden van het Libische regime onder leiding van Muammar Al-Qaddafi tegen de gewapende rebellengroeperingen verenigd onder de National Transitional Council (NTC). China stemde op 26 februari 2011 voor VN-Resolutie 1970; een opmerkelijke beslissing, omdat deze resolutie sancties oplegde aan een soevereine overheid op grond van haar behandeling van haar burgers. Enkele weken later onthield China zich van de stemming over Resolutie 1973, die een vliegverbod boven Libië instelde en de VN toestemming gaf “alle noodzakelijke maatregelen” te nemen om de bedreigde Libische burgerbevolking te beschermen. Een NAVO-geleide coalitie nam met *Operation Unified Protector* de militaire campagne in handen. De luchtaanvalen van de coalitie waren niet alleen gericht tegen Libische luchtmachtinstallaties, maar ook tegen grondtroepen die een bedreiging leken te vormen voor burgers. Al gauw klonk Chinees protest dat de NAVO-acties het mandaat van de VN-resoluties 1970 en 1973 over Libië overschreden. China had vooral de indruk dat het mandaat voor een humanitaire operatie misbruikt werd om het regime van Al-Qaddafi omver te werpen. China ontpopte zich vervolgens tot een sterke verdediger van de Libische soevereiniteit, al was de impact van zijn terugplooiën op deze rol beperkt. Het initiatief in deze fase lag niet meer bij de Veiligheidsraad maar bij de NAVO-geleide coalitie. China’s ontevredenheid had niet zozeer te maken met bezwaren tegen het principe van een interventie om humanitaire redenen, maar tegen wat het zag als het gebruik van het Westen om onder een humanitaire dekmantel een regimewissel door te voeren (S/PV.6531 (2011)). In zijn oppositie viel China echter terug op principiële argumenten die een strikt non-interventiebeleid oproepen. Zo stelde de Chinese vertegenwoordiger in de VN-Veiligheidsraad dat: “[t]he international community must respect the sovereignty, independence, unity and territorial integrity of Libya. The internal affairs and fate of Libya must be left up to the Libyan people to decide” (S/PV.6528 (2011)).

Hoe kunnen we China’s rol als verdediger van soevereiniteit verklaren? Een vaak gehoord argument over het non-interventieprincipe is dat het economische doeleinden dient voor China als een opkomende investeerder. De analyse bracht echter slechts sporadisch economische factoren aan het licht achter deze rol van China. In het geval van Darfoer was er, zeker in de eerste fase, bezorgdheid over een mogelijke negatieve impact van multilaterale acties zoals sancties op China’s zakelijke belangen, in het bijzonder in de Sudanese oliesector. Economische drijfveren leken dan weer geen belangrijke factor in China’s verdediging van de Zim-

babwaanse soevereiniteit. Deze ging onverminderd verder, terwijl de economische samenwerking van China met Harare nochtans wegdeemsterde ten gevolge van de dramatische achteruitgang van het land (Bass, 2011; Brautigam, 2009, pp. 288-289). Interessant is dat de recente gebeurtenissen in Libië een Chinees bewustzijn van een mogelijk conflict tussen non-interventie en de bescherming van China's economische en andere belangen aan het licht brachten. China's beslissing in de beginfase van het Libische conflict om eigenhandig ruim 35.000 burgers uit Libië te evacueren in de grootste dergelijke operatie uit zijn geschiedenis was in essentie een besluit om niet langer te vertrouwen op de soevereine gastoverheid voor de bescherming van zijn belangen en van zijn burgers in het buitenland. Onzekerheid over de afloop van het Libische conflict en de mogelijke impact ervan op Chinese belangen dreef China er ook toe zijn strikt intergouvernementele aanpak te wijzigen en contact te leggen met de oppositie. In de tweede helft van juni 2011 bezochten leden van de NTC Beijing, waar ze door het Ministerie van Buitenlandse Zaken omschreven werden als een "belangrijke dialoogpartner" (Li, 2011).

China's verdediging van soevereiniteit lijkt nog steeds vooral een principekwestie, ingegeven door zijn identiteit van een zwakke, onzekere macht. China blijft weigerachtig om precedentes te scheppen van steun aan multilaterale dwangmaatregelen of van interventies op grond van het onvermogen of de onwil van een staat om zijn burgers te beschermen. Zelfs een staat die er manifest niet in slaagt om zelfs maar minimale bescherming te bieden, blijft in China's perceptie een soevereine entiteit. Dat maakte de steun van China voor Resolutie 1970 en zijn bereidheid om zijn veto niet te gebruiken voor Resolutie 1973 zo opmerkelijk. China was echter geschokt door hoe snel de multilaterale actie rond Libië transformeerde in een openlijke poging tot een regimewissel. De intense binnenlandse mediacampagne tegen de militaire campagne in Libië suggereerde hoezeer de Chinese autoriteiten de gebeurtenissen in Libië – en de Arabisch Lente in het algemeen – vanuit het perspectief van de Chinese binnenlandse politiek benaderden (Buckley, 2011).

4.2 *Solidaire partner van Afrika*

Naast de rol van verdediger van soevereiniteit speelde China's bewust in stand gehouden gedeelde identiteit met Afrikaanse landen een rol in elk van de gevalstudies. Dit gebeurde op twee manieren. Enerzijds oefenden Afrikaanse verwachtingen invloed uit op de rol die China innam. China's beslissing tot een koerswijziging in Darfoer nam de opinies van Afrikaanse landen in overweging. De Afrikaanse Unie had in maart 2006 een duidelijk verzoek geuit dat AMIS, haar onderbemande en overbelaste missie in Darfoer, zou overgenomen worden door een VN-operatie. China had altijd gesteld dat Afrika het probleem-Darfoer zelf kon oplossen, maar die positie werd plots moeilijk houdbaar voor een zelfverkleerde vriend van Afrika.

Ook China's instemming met Resolutie 1962, die Alassane Ouattara tot winnaar van de Ivoiriaanse verkiezingen uitriep, was vermoedelijk beïnvloed door de steun voor Ouattara vanwege de Afrikaanse Unie en ECOWAS. De Resolutie verwees expliciet naar de positie van deze regionale actoren (Bellamy & Williams, 2011, p. 833). Anderzijds worden verwijzingen naar de 'Afrikaanse positie' op een metaniveau ook door China aangewend om *post hoc* motivering en legitimiteit te geven aan beleidsbeslissingen. Deze twee aspecten van China's solidariteit met Afrikaanse partners kunnen niet altijd strikt van elkaar gescheiden worden. De Zimbabweaanse kwestie werd gekenmerkt door een merkwaardige mengeling van beide: China had het gevoel een decennialange trouwe partner niet zomaar te kunnen laten vallen, maar werd een steeds minder enthousiaste verdediger van de Zimbabweaanse soevereiniteit. Zoals een Chinese analist uitlegde: "*China has traditionally good relations with Zimbabwe but Zimbabwe has changed greatly in the last few years and the situation is deteriorating. This is definitely a problem for China*" (geciteerd in Spencer, 2007). Tegelijkertijd steunde China hevig op de visie van landen zoals Zuid-Afrika, dat een onderhandelde oplossing met respect voor de Zimbabweaanse soevereiniteit bepleitte. China verklaarde dat zijn positie in overeenstemming was met "*the consensus of African countries on the current situation*" (S/PV.5933 (2008)). Ook rond de Libische kwestie verschaftte China (in wat we benoemd hebben als de tweede fase van het conflict) selectief steun aan regionale perspectieven op de crisis. China schaarde zich opvallend nadrukkelijk achter de visie en initiatieven van de Afrikaanse Unie, die erg kritisch was over de NAVO-interventie (Liu, 2012, p. 168). Deze voorbeelden tonen aan hoe een gedeelde identiteit met Afrikaanse landen met de bijhorende belofte van solidariteit enerzijds China's beleidsopties beperkt, maar anderzijds een bewuste politieke keuze is die nog steeds op regelmatige basis wordt hernieuwd.

4.3 Waar is de 'verantwoordelijke grootmacht'?

Een laatste opvallend kenmerk van China's rolgedrag is de relatieve afwezigheid van een rol die geassocieerd kan worden met de identiteit van een 'verantwoordelijke grootmacht'. De Chinese Darfoerdiplomatie in wat we benoemd hebben als de tweede fase wordt vaak genoemd als een voorbeeld van de rol die China als verantwoordelijke grootmacht kan spelen (Wang, 2011). Darfoer getuigde van een toenemend Chinees besef dat diplomatie op zich geen inmenging in interne aangelegenheden is. Een dergelijke actieve rol als bemiddelaar komt echter in geen enkele van de andere gevalstudies naar voren. China's Darfoerdiplomatie kan vooral beschouwd worden als een veel bestudeerd, maar tot nog toe eerder zeldzaam voorbeeld van een Chinees rolexperiment. De karakterisering van die rol door zijn voormalige Speciale Gezant voor Darfoer als "*influence without interference*" (in-

vloed zonder inmenging) (Buckley, 2007) suggereert dat het diplomatiek activisme van China geënt blijft op de premisse dat binnenlandse crisissituaties moeten aangepakt worden met respect voor de soevereiniteit van het land in kwestie. In hun zoektocht naar een nieuwe rol probeerden Chinese diplomaten dus congruentie te bewaren met China's oudere rolconcepties. Hierbij bleef niet alleen de oude rolconceptie als socialistisch ontwikkelingsland belangrijk, maar ook de gedeelde identiteit met ontwikkelingslanden en het daarin vervatte verschil met westerse machten. Wang Suolao beschrijft China's moeilijkheden in zijn zoektocht naar een rol in Darfoer als volgt: *"But, if China really does what the Americans urge it to do, what is the difference between China's foreign policy and America's? Where is China's diplomatic personality? And what would Sudan think of China's behaviour? Would Khartoum retain the good relationship with China? It is China's inner fear that New Colonialism could be given concrete evidence and so tar China with the same brush, especially in the African perspective"* (Wang, S., 2007, p. 14). Dergelijke overwegingen tonen aan hoe oude ideeën over geschiedenis, identiteit en soevereiniteit een invloed blijven uitoefenen op China's zoektocht naar een nieuwe rol.

5. Rolverdeling tussen China en het Westen: verleden en heden

Het is duidelijk dat de relaties tussen China en het Westen op het vlak van soevereiniteit en interventie tot op heden gekenmerkt blijven door wantrouwen. Humanitaire interventies in het bijzonder worden in China nog vrij systematisch benaderd vanuit het perspectief van noord-zuidtegenstellingen: China kant zich tegen wat het ziet als een gevestigd patroon van politisering van het fenomeen door de gevestigde mogendheden (Chen & Song, 2008, p. 22). Argwaan dat er achter een humanitaire agenda een westerse poging tot regimewissel verborgen zat, was aanwezig in elke van de besproken gevalstudies waarin China als een sterke verdediger van soevereiniteit optrad, namelijk Darfoer, Zimbabwe en Libië. In het geval van Côte d'Ivoire, waar de VN-Veiligheidsraad de opmerkelijke stap zette om de oppositiekandidaat tot winnaar van de presidentsverkiezingen uit te roepen, was die argwaan opvallend minder aanwezig, vermoedelijk omwille van de duidelijke steun van cruciale Afrikaanse spelers voor de door de raad ingenomen positie. Wanneer bezorgdheid om een verborgen agenda hoog is, lijken de vooruitzichten voor een positieve samenwerking tussen China en het Westen minder rooskleurig. Nochtans is een meer symbiotische werkrelatie niet onmogelijk. Tijdens de tweede fase van China's Darfoerdiplomatie kwamen China en het Westen tot een stilzwijgende verstandhouding over hun respectieve rollen in de vorm van een *"good cop – bad cop"*-rolverdeling. Het Westen, dat een verzuurde relatie had met Khartoem, sprak dreigende taal,

terwijl China met een discours van partnerschap en respect voor soevereiniteit probeerde de regering-al-Bashir te overhalen tot grotere flexibiliteit. Die Chinese rol kon rekenen op erkenning in het Westen.⁸

De aanpak van het Westen met betrekking tot China is in het verleden sterk gericht geweest op transformatie door socialisatie. Zoals een Europese diplomaat opmerkte: *“we hope the Chinese will become more like us”*.⁹ Dit artikel geeft echter aan dat China zichzelf weliswaar aan het heruitvinden is voor een nieuw tijdperk, maar daarbij zijn oude zelf en zijn oude ideeën over relaties, identiteit en soevereiniteit telkens opnieuw tegenkomt. Rolcomplementariteit, waarbij China net door zijn sterk vasthouden aan solidariteit en soevereiniteit een rol speelt die een aanvulling is op deze van het Westen, lijkt daarom een meer haalbare doelstelling. Efficiënte rolcomplementariteit vergt een graad van coördinatie en gedeelde doelstellingen. Dat is niet eenvoudig, omwille van het historische wantrouwen op dit vlak tussen China en Westen. Libië heeft aangetoond hoezeer verschillende doelstellingen een harmonische werkrelatie kunnen verzuren. Zoals Amitai Etzioni (2011) stelt, is het verleggen van de focus naar het redden van mensenlevens een belangrijk instrument om het historische wantrouwen te overstijgen. China is ontvankelijk voor argumenten over menselijk leed. Bezorgdheid om China's internationale imago speelt daarbij een rol, maar zeker ook het universele inzicht dat *“[t]he right to life has a special standing, because all other rights are conditioned on it, but it is not conditioned on them”* (Etzioni, 2011). Een zoektocht samen met China naar de rol die ieder kan spelen om effectief levens te redden lijkt beloftevoller dan pogingen om China te overtuigen de wortels van zijn identiteit op te geven.

Dit is een cruciaal moment om rolaanpassingen en rolcompatibiliteit tussen opkomende en gevestigde spelers te bekijken. Er is immers een dalende westerse bereidheid om in een veranderende wereld de lasten van internationale veiligheids- of humanitaire operaties te dragen, zeker waar het militaire actie in een multilateraal kader betreft (Bellamy & Williams, 2009). China heeft met zijn genomen deelname aan VN-vredesoperaties een deel van de door het Westen gelaten leemte op dit vlak ingevuld. Libië was nog een zeldzaam voorbeeld van westerse militaire inmenging in een Afrikaans conflict onder een VN-mandaat. Het was tegelijkertijd een conflict waarbij westerse verdeeldheid over interventiekwesties naar voren kwam: de VS waren aanvankelijk niet happig op een militaire interventie en Duitsland onthield zich in de VN-Veiligheidsraad zelfs bij de stemming over Resolutie 1973. De Arabische Liga toonde zich dan weer een uitgesproken voorstander van interventie. De noord-zuid- (of west-zuid) tegenstelling tussen voor- en tegenstanders van interventie, die nog sterk leeft in de Chinese mentaliteit, is in wezen een aanzienlijk achterhaald fenomeen. Concrete politieke en economische belangen en financiële en militaire draagkracht zijn bovendien vaak belangrijker in de humanitaire besluitvorming dan lovenswaardige principes. De Franse interventie in Mali die gelanceerd werd bij het begin van 2013 bracht deze ontwikkelingen

opnieuw aan het licht. Hoewel de situatie in Mali de internationale gemeenschap gedurende het hele jaar 2012 zorgen baarde en het geweld een ernstige bedreiging vormde voor de Malinese burgerbevolking, was het pas wanneer de hoofdstad Bamako in het vizier kwam van de islamistische rebellen in januari 2013 dat het Westen militaire actie ondernam, in de vorm van een Franse militaire operatie met aarzelende steun van de VS en enkele Europese landen (Howorth, 2013). Een opmerkelijk raakvlak tussen de huidige Chinese en westerse posities is de grotere rol die beide bepleiten voor regionale initiatieven. Voor het Westen ligt de focus, onder een discours van *ownership*, op grotere zelfredzaamheid voor het Zuiden in het uitvoeren van militaire interventies. China benadrukt onder een discours van solidariteit en soevereine gelijkheid dat de stem van het Zuiden gehoord en gerespecteerd moet worden in soevereiniteitskwesties. Het wordt, in de verschuivingen tussen opkomende en gevestigde machten, daarom ook interessant om te volgen welke stem en rol het Zuiden toebedeeld krijgt in het omzetten van R2P van woorden in daden.

Noten

1. Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op mijn in maart 2013 afgewerkte doctorale scriptie *Roots and Branches: The Puzzle of Continuity and Change in China's Humanitarian Diplomacy in Africa*. Ik dank twee anonieme referenten van dit tijdschrift voor hun waardevolle opmerkingen bij een eerdere versie van dit manuscript.
2. Vaak vertonen deze conflicten echter een overlapping van interne en internationale dynamieken (Goodhand & Hulme, 1999, p. 16). Ze kunnen dan ook niet los gezien worden van de regionale en internationale context waarin ze plaatsvinden (Cliffe & Luckham, 1999, p. 30 en p. 41).
3. Opmerking van een Europese diplomaat op het Saferworld seminarie "*China and Conflict-Affected States*" in Brussel in april 2012.
4. Studies die eerder het eerste perspectief belichten, zijn o.a. Carlson, 2005 en Teitt, 2008.
5. De Principes zijn: wederzijds respect voor soevereiniteit en territoriale integriteit (*huxiang zunzhong zhuquan he lingtu wanzheng*), wederzijdse non-agressie (*hu bu qinfan*), wederzijdse niet-inmenging in interne aangelegenheden (*hu bu ganshe neizheng*), gelijkheid en wederzijds voordeel (*pingdeng huli*) en vreedzame co-existentie (*heping gongchu*).

6. Bijvoorbeeld: Zhang Tiejun (2004, p. 281) definieert China als een socialistisch land met Chinese karakteristieken, een soevereine staat in strikt Westfaalse zin, een zwak ontwikkelingsland met een hoge nood aan economische ontwikkeling en een potentieel verantwoordelijke wereldmacht. In zijn studie van China's internationale verantwoordelijkheden benadert Chen Zhimin China als een uitgestrekt ontwikkelingsland, een normale soevereine staat, een grootmacht en een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. Hirono en Lanteigne (2011) ontwikkelden een onderzoekskader met drie deelidentiteiten (een niet-westers ontwikkelingsland, een *middle power* en een grootmacht) om evoluties in de Chinese deelname aan VN-vredesoperaties te onderzoeken. Wang Yizhou (2010) definieert China's identiteit in functie van vier componenten: een socialistisch land, een ontwikkelingsland, een kernmacht en een permanent lid van de VN-Veiligheidsraad.
7. Afzonderlijke interviews met twee senior Chinese Afrikaspecialisten van China Institutes of Contemporary International Relations (CICIR) en Institute of West Asian and African Studies (IWAAS), Beijing, maart 2009.
8. Interview met een EU-diplomaat in Beijing, april 2009.
9. EU-diplomaat tijdens de rondetafelconferentie "*The Search for EU-China Cooperation towards Security Challenges in Africa*", Brussels Institute of Contemporary Chinese Studies (BICCS), Vrije Universiteit Brussel, mei 2010. Zie ook: Holslag & Van Hoeymissen, 2010.

Bibliografie

- Acharya, A. (2004). How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, 58 (2), 239-275.
- Aggestam, L. (1999). Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. *ARENA Working Papers* 99/8. Oslo: Center for European Studies University of Oslo.
- Aggestam, L. (2006). Role Theory and European Foreign Policy: A Framework of Analysis. In O. Elgström & M. Smith (eds.), *The European Union's Role in International Politics: Concepts and Analysis* (pp. 11-29). Abingdon/New York: Routledge.
- Alden, C. & Large, D. (2011). China's Exceptionalism and the Challenges of Delivering Difference in Africa. *Journal of Contemporary China*, 20 (68), 21-38.
- Barnett, M. (1993). Institutions, Roles, and Disorder: The Case of the Arab States System. *International Studies Quarterly*, 37 (3), 271-296.
- Bass, G. (2011). Human Rights Last. *Foreign Policy*, (185), 81-89.

- Bellamy, A.J. & Williams, P.D. (2005). The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur. *Security Dialogue*, 36 (1), 27-47.
- Bellamy, A.J. & Williams, P.D. (2009). The West and Contemporary Peace Operations. *Journal of Peace Research*, 46 (1), 39-57.
- Bellamy, A.J. & Williams, P.D. (2011). The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect. *International Affairs*, 87 (4), 825-850.
- Brautigam, D. (2009). *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Buckley, C. (2007). China Defends Darfur Stance as Pressure Grows. *Reuters* 27 juli 2007.
- Buckley, C. (2011). China Seizes on Libya for Propaganda War Against West. *Reuters* 23 maart 2011.
- Buzan, B. (1993). From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School. *International Organization*, 47 (3), 327-352.
- Carlson, A. (2005). *Unifying China, Integrating with the World: Securing Chinese Sovereignty in the Reform Era*. Stanford: Stanford University Press.
- Chen, X. & Song, L. (2008). *Guoji rendaozhuyi wei ji guan li: Zhidu anpai yu xian-shi kunjing* [Management of International Humanitarian Crises: Institutional Arrangement and Practical Difficulty]. *Guoji luntan [International forum]*, 10 (3), 20-24.
- Chu, S. (2002). *China and Human Security*. Vancouver: Northeast Asia Cooperation Project.
- Churchill, W. (1943). The Price of Greatness is Responsibility. 6 september 1943, toespraak te Harvard. Online: <http://www.winstonchurchill.org/learn/speeches/speeches-of-winston-churchill/118-the-price-of-greatness> (laatst geraadpleegd op 20 november 2013).
- Cliffe, L. & Luckham, R. (1999). Complex Political Emergencies and the State: Failure and the Fate of the State. *Third World Quarterly*, 20 (1), 27-50.
- Deng, F., Kimaro, S., Lyons, T., Rothchild, D. & Zartman, I.W. (1996). *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Deng, Y. (2006). Reputation and the Security Dilemma: China Reacts to the China Threat Theory. In A.I. Johnston & R.S. Ross (eds.), *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (pp. 186-214). Stanford: Stanford University Press.
- Deng, Y. & Moore, T.G. (2004). China Views Globalization: Toward a New Great-Power Politics? *The Washington Quarterly*, 27 (3), 117-136.
- Etzioni, A. (2011). Is China More Westphalian than the West? *Foreign Affairs*, 9 (6), 172-176.
- Foot, R. (2001). Chinese Power and the Idea of A Responsible State. *The China Journal*, 45, 1-19.

- Foot, R. (2011). The Responsibility to Protect (R2P) and its Evolution: Beijing's Influence on Norm Creation in Humanitarian Areas. *St Antony's International Review*, 6 (2), 47-66.
- Gao, Z. (2008). *Constructive Involvement and Harmonious World: China's Evolving Outlook on Sovereignty in the Twenty-first Century*. Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper 13.
- Goodhand, J. & Hulme, D. (1999). From Wars to Complex Political Emergencies: Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder. *Third World Quarterly*, 20 (1), 13-26.
- Harnisch, S. (2011). Role Theory: Operationalization of Key Concepts. In S. Harnisch, C. Frank & H.W. Maull (eds.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 7-15). London/New York: Routledge.
- Hirono, M. & Lanteigne, M. (2011). Introduction: China and UN Peacekeeping. *International Peacekeeping*, 18 (3), 243-256.
- Holslag J. & Van Hoeymissen S. (2010). The Limits of Socialization: The Search for China-EU Cooperation towards Security Challenges. BICCS Policy Report. 30-5-2010. Online: [http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Policy %20papers/EU-China-Africa %20\(fin\).pdf](http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Policy%20papers/EU-China-Africa%20(fin).pdf) (laatst geraadpleegd op 20 november 2013).
- Howorth, J. (2013). Humanitarian Intervention and Post-Conflict Reconstruction in the Post-Cold War Era: A Provisional Balance-Sheet. *Cambridge Review of International Affairs*, 26 (2), 288-309.
- Huang, Y. (2012). Cong shiyong wuli fa kan baohe de zeren lilun (Doctrine of the Responsibility to Protect from the Perspective of the Law of Use of Force). *Faxue yanjiu*, (3), 195-208.
- Jakobson, L. (2009). China's Diplomacy toward Africa: Drivers and Constraints. *International Relations of the Asia-Pacific*, 9 (3), 403-433.
- Johnston, A.I. (2003). Is China a Status Quo Power? *International Security*, 27 (4), 5-56.
- Kahn, J. (2006). China, Shy Giant, Shows Signs of Shedding Its False Modesty, *The New York Times* 9 december 2006. Online: [http://www.nytimes.com/2006/12/09/world/asia/09china.html?pagewanted = all&r = 0](http://www.nytimes.com/2006/12/09/world/asia/09china.html?pagewanted=all&r=0) (laatst geraadpleegd op 20 november 2013).
- Large, D. (2008a). China's Role in the Mediation and Resolution of Conflict. In: *OSLO Forum (The Oslo Forum Network of Mediators)* (pp. 35-41). Centre for Humanitarian Dialogue. Online: http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/20DanLargeChinainAfricaWEB.pdf (laatst geraadpleegd op 20 november 2013).
- Large, D. (2008b). From Non-Interference to Constructive Engagement? China's Evolving Relations with Sudan. In C. Alden, D. Large & R. Soares de Oliveira (eds.), *China Returns to Africa: A Rising Power and A Continent Embrace* (pp. 275-294). London: Hurst & Co.
- Li, S. (2006). Baohu de zeren yu xiandai guoji falü zhixu ('Responsibility to Protect' and International Legal Order). *Zhengfa luntan*, 24 (3), 99-107.

- Li, L. (2011). Libyan Opposition 'Important Dialogue Partner', *China Daily* 23 juni 2011.
- Liu, T. (2009). Marching for A More Open, Confident and Responsible Great Power: Explaining China's Involvement in UN Peacekeeping Operations. *Journal of International Peacekeeping*, 13 (1-2), 101-130.
- Liu, T. (2012). China and Responsibility to Protect: Maintenance and Change of its Policy for Intervention. *The Pacific Review*, 25 (1), 153-173.
- Loke, B. (2009). Between Interest and Responsibility: Assessing China's Foreign Policy and Burgeoning Global Role. *Asian Security*, 5 (3), 195-215.
- Marcussen, M., Risse, T., Engelmann-Martin, D. & Roscher, H.J.K.K. (1999). Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation State Identities. *Journal of European Public Policy*, 6 (4), 614-633.
- Medeiros, E.S. & Fravel, M.T. (2003). China's New Diplomacy. *Foreign Affairs*, 82 (6), 21-35.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2003). *China's Independent Foreign Policy of Peace*. 18 augustus 2003.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006). *China's African Policy*. 12 januari 2006.
- Müller, H. (2011). Habermas Meets Role Theory: Communicate Action as Role Playing. In S. Harnisch, C. Frank & H.W. Maull (eds.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses* (pp. 55-73). London/New York: Routledge.
- Narayanan, R. (2007). The Chinese Discourse on the 'Rise of China'. *Strategic Analysis*, 31 (4), 645-663.
- Pang, Z. (2009). China's Non-Intervention Question. *Global Responsibility to Protect*, 1 (2), 237-252.
- Richardson, C.J. (2011). A Responsible Power? China and the UN Peacekeeping Regime. *International Peacekeeping*, 18 (3), 286-297.
- Saferworld (2011), *China's Growing Role in African Peace and Security*. London: Saferworld.
- Schoenhals, M. (1993). *Doing Things with Words in Chinese Politics*. Berkeley: Institute of East Asian Studies.
- Shambaugh, D. (2011). Coping with a Conflicted China. *The Washington Quarterly*, 34 (1), 7-27.
- Spencer, R. (2007). China to Withdraw Backing from Mugabe, *The Daily Telegraph* 31 augustus 2007.
- Teitt, S. (2008). *China and the Responsibility to Protect*. Brisbane: Asia-Pacific Center for the Responsibility to Protect.
- Teitt, S. (2011). The Responsibility to Protect and China's Peacekeeping Policy. *International Peacekeeping*, 18 (3), 298-312.
- Tull, D.M. (2006). China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences. *The Journal of Modern African Studies*, 44 (3), 459-479.
- Turner, R.H. (1990). Role Change. *Annual Review of Sociology*, 16, 87-110.

- United Nations General Assembly (2005). *World Summit Outcome Document*. A/60/L.1.
- Van der Meulen, E. & van der Putten, F.-P. (2009). *Great Powers and International Conflict Management: European and Chinese Involvement in the Darfur and Iran Crises*. Den Haag: Clingendael.
- Van Hoeymissen, S. (2011a). Regional Organizations in China's Security Strategy for Africa: The Sense of Supporting 'African Solutions to African Problems'. *Journal of Current Chinese Affairs*, 40 (4), 91-118.
- Van Hoeymissen, S. (2011b). China, Sovereignty and the Protection of Civilians in Africa: The Emergence of A 'Third Paradigm' of International Intervention? In J. Men & B. Barton (eds.), *China and the European Union in Africa: Partners or Competitors?* (pp. 147-166). Farnham: Ashgate.
- Van Ness, P. (1993). China as A Third World State: Foreign Policy and Official National Identity. In L. Dittmer & S.S. Kim (eds.), *China's Quest for National Identity* (pp. 194-214). Ithaca/London: Cornell University Press.
- Wang, F. (2005). Preservation, Prosperity and Power: What Motivates China's Foreign Policy? *Journal of Contemporary China*, 14 (45), 669-694.
- Wang, J. (1999). Managing Conflict: Chinese Perspectives on Multilateral Diplomacy and Collective Security. In F. Wang & Y. Deng (eds.), *In the Eyes of the Dragon: China Views the World* (pp. 73-96). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Wang, J. (2011). China's Search for A Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way. *Foreign Affairs*, 90 (2), 68-79.
- Wang, S. (2007). Non-Interference and China's African Policy: The Case of Sudan. In *Symposium on Chinese-Sudanese Relations* (pp. 13-18), 26 juli 2007, symposium georganiseerd door Centre for Foreign Policy Analysis, London & Institute of West Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences.
- Wang, Yi (2007). Shizhong buyu zou heping fazhan daolu [Unswervingly Follow the Road of Peace and Development]. *Qiushi*, (23), 62-63.
- Wang, Yizhou (2007). Zhongguo waijiao sanshinian: Dui jinbu yu buzu de ruogan sikao (China's Foreign Policy (1978-2008): Some Thoughts on Its Progress and Insufficiency). *Waijiao pinglun*, (5), 10-22.
- Wang, Y. (2010). Zhongguo waijiao shi nanti [Ten Difficulties for China's Diplomacy]. *Shijie zhishi*, (10), 14-23.
- Wang, Y. (2011). *Chuangzaoxing jieru: Zhongguo waijiao xin quxiang* [Creative Involvement: A New Direction in China's Diplomacy] Beijing: Beijing daxue chubanshe.
- Wang, Y. (2012). Guanyu Zhongguo waijiao zhanlüe yixie wenti de tantao - Zhongguo waijiao zhanlüe de "bubian" yu "bian" (Discussion on Some Issues Related to China's Diplomatic Strategy: The Continuity and Change in China's Diplomatic Strategy). *Dangdai shijie*, (9), 15-17.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88 (2), 384-396.

- Wu, C. (2010). Sovereignty, Human Rights, and Responsibility: Changes in China's Response to International Humanitarian Crises. *Journal of Chinese Political Science*, 15 (1), 71-97.
- Xing, Y. & Zhan, Y. (2006). Xin shenfen, xin liyi, xin waijiao – Dui Zhongguo waijiao de jiangou zhuyi fenxi (New Identity, New Interests and New Diplomacy – A Constructivist Analysis of China's Diplomacy). *Xiandai guoji guanxi*, (11), 18-23.
- Yan, H. (2010). Baohu de zeren jixi (Analysis of the Responsibility to Protect). *Xibu faxue pinglun*, (1), 125-131.
- Yuan, W. (2008). Shilun Zhongguo zai Feizhou neibu chongtu chuli zhong de zuoyong – Cong “baohu de zeren” lilun tan qi (On China's Role in Dealing with Africa's Internal Conflicts Assessment on the Theory of “Responsibility to Protection”). *Xiya Feizhou*, (10), 58-62.
- Zhang, T. (2004). Self-Identity Construction of the Present China. *Comparative Strategy*, 23 (3), 281-301.
- Zhang, Z. (2010). Shixi Zhongguo dui Feizhou waijiao zhong de buganshe neizheng yuanze (On the Non-Interference Principle of China's Diplomacy in Africa). *Xiya Feizhou*, (1), 11-16.
- Zhao, Z. (2012). “Baohu de zeren” jizhi zhong de wuli qiangzhi cuoshi (Forceful Measures in the Mechanism of “Responsibility to Protect”). *Nantong daxue xuebao (shehui kexueban)*, 28 (3), 48-55.
- Zhou, F. 2008. Guoji redian wenti yu Zhongguo de waijiao yingdui (International Hot Issues and China's Foreign Policy). *Guoji guanxi yanjiu*, (3), 3-16.



China's uitgaande investeringen

Instituties, beperkingen en uitdagingen

Duncan Freeman

ABSTRACT: China's Outward Investment: Institutions, Constraints, and Challenges

China's outward investment policy has attracted attention not only for policy reasons, but also in academic debate on the role of source-country institutions in foreign investment. Formal institutions in the form of government policy and regulations have been central to China's outward investment. This paper is based on a detailed analysis of Chinese policy and regulatory documents, which provide evidence of the motivations, substance and outcomes of investment policy. The paper argues that the factors determining investment policy are complex and evolving, and that elements of the policy may not be coherent and can be conflicting. It also argues that unintended outcomes are frequent, and that enterprises, including state-owned enterprises, attempt to escape the constraints of government policy and regulation. Thus, the relationship between institutions in China and enterprise behaviour is complex, and is not simply one of restriction or promotion of outward investment.

KEYWORDS: China, outward direct investment, investment policy, institutions

1. Achtergrond

Het overheidsbeleid en de voorschriften hebben steeds een centrale rol gespeeld in China's uitgaande directe investeringen (UDI). Terwijl de traditionele opvatting van buitenlandse investering focust op bedrijven in ontwikkelde markteconomieën, zorgt de toename aan investeringen door zich ontwikkelende economieën ervoor dat een deel van de focus nu op de instituties in het bronland rust. China staat centraal in de academische discussie over de rol van instituties in uitgaande investeringen. Peng en collega's verwijzen naar China als argument dat internationale bedrijfsstrategieën gebaseerd moeten worden op instituties (Peng, Wang & Jiang, 2008). Terwijl deze

auteurs hun argument voornamelijk baseren op niet-formele instituties zoals *guanxi*, vestigen anderen hun aandacht op de staat. Sommige auteurs belichten specifieke gebeurtenissen en beleidsaspecten en hebben met statistische methoden geprobeerd om de relatie tussen instituties en UDI in China bloot te leggen. In 2007 behandelden Buckley en collega's de Chinese UDI tussen 1984 en 2001 en zij stellen dat de liberalisering van het binnenlandse beleid in 1992 aanleiding gaf tot een toename aan investeringen (Buckley *et al.*, 2007). In 2008 kwamen diezelfde auteurs echter tot de bevinding dat de liberalisering van het Chinese buitenlandse beleid in 1994 een negatief effect had voor de meeste UDI in hun steekproef (Buckley *et al.*, 2008). Luo en collega's hebben de investeringspolitiek tussen de jaren 1980 en 2007 geanalyseerd en zij concluderen dat er in deze periode een correlatie bestaat tussen het overheidsbeleid en China's UDI, in het bijzonder wat betreft de pogingen om investeringen te bevorderen (Luo, Xue & Han, 2010). Ondertussen is het een gemeenplaats geworden dat de verspreiding van de 'go-global'-strategie door de Chinese overheid een significante verandering teweeggebracht heeft in het beleid rond UDI, en dat hierdoor een vermeerdering van de geldstromen op gang is gekomen (Buckley *et al.*, 2008). Volgens Titan zijn regelgevende factoren van belang bij het determineren van de zakelijke strategieën met betrekking tot UDI van staats- en niet-staatsondernemingen (Titan, 2010). Het regeringsbeleid creëert specifieke institutionele voordelen die buitenlandse investeringen door staatsondernemingen moeten aanmoedigen, maar het benadeelt niet-staatsondernemingen die hetzelfde willen doen. Deze laatste hebben daarom het ontduiken van deze UDI-gerelateerde staatsmaatregelen geïncorporeerd in hun bedrijfspolitiek met betrekking tot buitenlandse investeringen.

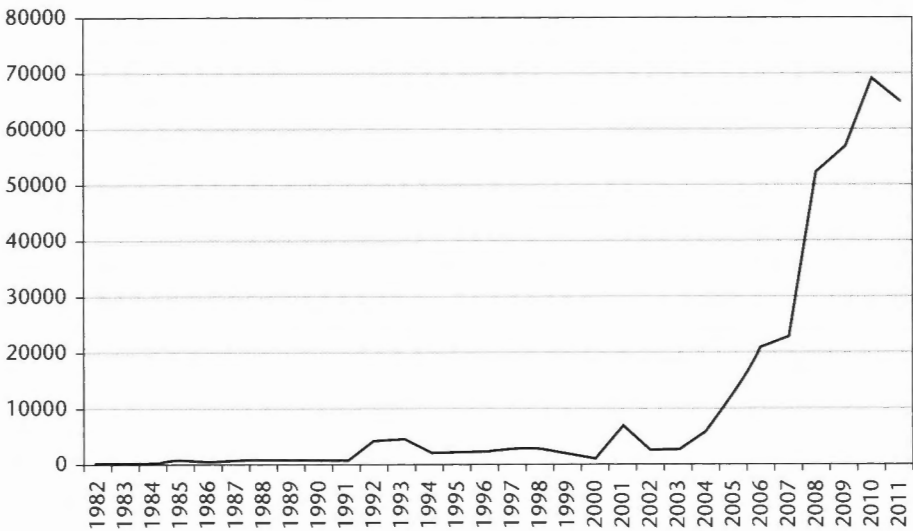
Zich baserend op North (1981; 1990), stellen Dunning en Lundan dat er met instituties rekening gehouden moet worden wanneer men internationale bedrijfsactiviteiten analyseert (Dunning & Lundan, 2008). Met instituties bedoelt North de regels van het spel die staan tegenover de organisaties die het spel spelen. Er zijn formele instituties (grondwetten, wetten en voorschriften) en informele instituties (gedragsnormen, conventies en zelf opgelegde gedragscodes) (North, 1990). We zullen het hier enkel hebben over instituties in hun formele rol als beleid en voorschriften. Deze paper steunt op een uitgebreide analyse van beleids- en reglementeringsdocumenten van de Chinese centrale overheid die dateren vanaf de aanvang van China's 'hervorming en opening' in de late jaren 1970. De Chinese plaatselijke overheden vallen buiten het bereik van deze paper, hoewel ze dikwijls beleid voeren rond UDI. Dit beleid zou in theorie moeten passen binnen de parameters verstrekt door het centrale overheidsbeleid, maar in de praktijk streven lokale overheden vaak hun eigen doelen en belangen na.

Deze paper onderzoekt de rol van instituties door de inhoud van het beleid rond UDI te analyseren, alsook de factoren die het beleid beïnvloeden en de gevolgen ervan. De redenen waarom maatregelen aangenomen worden kan men vinden in de inhoud van het beleid en in de voorschriften, en doordat documenten dikwijls

expliciet zeggen waarom ze werden aangenomen. Bovendien geeft een analyse van dergelijke documenten een indicatie (vanuit overheidsperspectief) van het effect van het beleid en de voorschriften (en dus van de instituties) op het investeringsgedrag van ondernemingen. Toch zijn er beperkingen op wat deze documenten blootleggen. Mogelijk bestaan er 'interne' (*neibu*) beleidsdocumenten over UDI, maar omdat we hiertoe geen toegang hebben, zullen we deze in de discussie onvermeld laten. Het is ook mogelijk dat de documenten over de buitenlandse investeringspolitiek die wij behandelen bepaalde beleidselementen, zoals het politieke aspect, niet expliciet ter sprake brengen. Deze paper beschouwt politieke factoren enkel in zoverre ze ter sprake komen in de context van het UDI-beleid. De idee dat de Chinese investering een politieke agenda zou hebben is wijdverspreid en er wordt dikwijls aan gealludeerd in de westerse media, maar bewijzen hiervoor moeten elders gezocht worden. Bovendien is het mogelijk dat, hoewel deze paper zich buigt over het UDI-beleid, de investeringen beïnvloed worden door andere, bredere factoren die aanwezig zijn in het formele institutionele domein en die het algemene zakelijke klimaat in China bepalen. Verdere investeringsactiviteiten die in deze paper niet behandeld worden zijn die van het Chinese soevereine investeringsfonds, de China Investment Corporation, en die onder de invloedssfeer van de State Administration of Foreign Exchange (SAFE), dat de Chinese deviezen beheert. Hierbij gaat het dikwijls over portfolio-investeringen die onderhevig zijn aan beleidsbeperkingen die verschillen van andere investeringskanalen.

Aan een groot deel van de discussie over de rol van instituties in de Chinese UDI gaat de veronderstelling vooraf dat het beleid investeringen ofwel eenvoudigweg beperkt of aanmoedigt. Deze paper zal bevestigen dat instituties inderdaad een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van China's uitgaande investeringen. Deze rol is echter complexer dan het eenvoudigweg beperken of aanmoedigen van UDI met negatieve of positieve gevolgen voor de investeringsstromen. Het beleid is tot stand gekomen in een ontwikkelingsproces en de factoren die een rol spelen in China's evoluerende UDI-beleid zijn complex en variabel. Het beleid heeft een invloed op de investeringen, maar de handelingen van de investeerders hebben ook een invloed op het beleid. Deze paper beargumenteert de idee dat er verschillende lagen factoren zijn die mee bepalen hoe de formulering luidt van verschillende elementen in China's UDI-beleid. Daardoor is het mogelijk dat verschillende elementen in het UDI-beleid niet coherent zijn, en dat sommige zelfs tegenstrijdig zijn. Niet alle elementen in het beleid zijn eenvoudigweg bedoeld om de investeringsstromen te beperken of aan te moedigen, maar ze kunnen ook andere doeleinden dienen die te maken hebben met problemen zoals veiligheid en risicofactoren. Bovendien blijkt uit de documenten dat het beleid veelvuldig onbedoelde gevolgen heeft voortgebracht en dat bedrijven voortdurend hebben geprobeerd om de beperkingen van het officiële beleid en de voorschriften te ontduiken. Een aanzienlijk deel van de beleidsvoering wordt besteed aan het omgaan met deze onbedoelde gevolgen.

TABEL 1. **Uitgaande investeringsstromen vanuit China 1982-2011 (in miljoenen US\$).**



Bron: UNCTAD¹

De factoren die de formulering van het Chinese UDI-beleid beïnvloeden, kunnen in zeven groepen opgedeeld worden.

1. Macrobepalingen/-doelen: bovenal verwijst dit naar deviezen. De toevoer van deviezen is een van de fundamentele factoren geweest in het bepalen van China's UDI-beleid. Het deviezenregime is het bredere kader waarbinnen het UDI-beleid opereert.
2. Strategische ontwikkelingsdoelen: gedurende de periode van 'hervorming en opening' die hier behandeld wordt, heeft de Chinese regering steeds brede economische en ontwikkelingsdoeleinden gesteld. Dit geldt ook voor UDI, waarvan de doeleinden samenlopen met bredere beleidsinteresses.
3. Doeleinden voor de nijverheid: plannen en doelen worden gesteld voor specifieke sectoren van de economie en op specifieke plaatsen. UDI maakt hiervan dikwijls deel uit.
4. Externe factoren: gebeurtenissen die plaatsvinden buiten China spelen een rol in het beleid rond UDI. Deze gebeurtenissen hoeven niet zuiver economisch te zijn, maar omvatten alle factoren die een algemene impact hebben op de mogelijkheden en risico's verbonden aan UDI.
5. Gevolgen: meer en meer hebben de Chinese UDI gevolgen voor de investeringsondernemingen en de locaties waar de investering plaatsvinden. Ook zijn er meer algemene gevolgen voor China, bijvoorbeeld wanneer er imagooverlies geleden wordt door de activiteiten van Chinese ondernemingen. Deze gevol-

gen van Chinese investeringen zijn van belang bij het formuleren van het beleid.

6. Integriteit van de controle: het in stand houden van de integriteit van het beleid en het regulerende systeem is een belangrijke zorg van de Chinese autoriteiten. Veelvuldig schenden ondernemingen het beleid en de voorschriften of ze wagen zich in een beleids- en reglementeringsvacuüm dat zich buiten de grenzen van de huidige maatregelen bevindt. Daarom is het nodig dat de autoriteiten de controle bewaren via handhaving en herordering, wat ook een invloed heeft op het beleid.
7. Politieke factoren: zelfs binnen de perken van het nauwe investeringsbeleid spelen politieke factoren een rol.

Zoals we zullen zien, wegen niet alle factoren even zwaar in de ontwikkeling van het UDI-beleid in China. Sommige, zoals het deviezenregime, zijn fundamenteeler dan andere. Tezelfdertijd varieert het belang van de factoren in de loop van de tijd, naargelang de ontwikkeling van UDI en naargelang de omstandigheden waarin dit gebeurt.

In de volgende bespreking analyseren we de evolutie van het UDI-beleid in China doorheen de periode van 'hervorming en opening' vanaf de late jaren 1970 tot begin 2012. Na het begin van de hervorming en opening in de late jaren 1970 kunnen we het beleid van de Chinese regering met betrekking tot de uitgaande directe investeringen ruwweg opdelen in vier perioden. In de eerste periode, die vanaf 1979 ongeveer een decennium duurde, was er een strikte controle over UDI. Een gedetailleerd beleid of enige vorm van voorschriften ontbraken bijna volledig. In deze periode hadden de centrale autoriteiten het toezicht op UDI; de deviezencontrole op zowel de lopende als de kapitaalrekening was zeer strikt.² In 1989 begon men met de constructie van een uitgebreider regulerend raamwerk, met een speciale focus op het gebruik van deviezen voor uitgaande investeringen. Dit betekende geen 'liberalisering', integendeel. De bedoeling was om een strenge controle te behouden over de uitgaande investeringen, voornamelijk door het toepassen van goedkeuringsprocedures voor projecten en buitenlandse wisseltransacties. Het beleid begon in 1999 van richting te veranderen, toen voor het eerst de teugels gevierd werden en buitenlandse investeringen, beperkt tot het veredelingsverkeer, aangemoedigd werden. De koerswijziging van het beleid begon pas echt met de aanname van de 'go-global'-strategie, die voor het eerst in 2001 opgenomen werd in het tiende Vijfjarenplan. De kern van het beleid onderging echter geen abrupte veranderingen. In de jaren die volgden veranderde het beleid gradueel door de controle te verminderen over UDI, in het bijzonder het gebruik van goedkeuringen voor wisseltransacties en projecten, en zelfs door nieuwe maatregelen aan te nemen die dergelijke activiteiten aanmoedigen. Nu het verwerven of het bewaren van buitenlandse deviezen niet langer de hoofdprioriteit was, werden andere ont-

wikkelingsdoeleinden belangrijk voor het UDI-beleid. Deze trend is nog steeds aan de gang, maar nieuwe onrustwekkende factoren hebben de kop opgestoken bij de pogingen van het beleid om de complexiteit op te vangen die gepaard gaat met een snel groeiende UDI, zoals foutgelopen investeringen, fraude, veiligheidsrisico's voor de infrastructuur en het personeel, de ecologische en sociale impact van de Chinese investeringen en financiële en economische crisissen in doellanden.

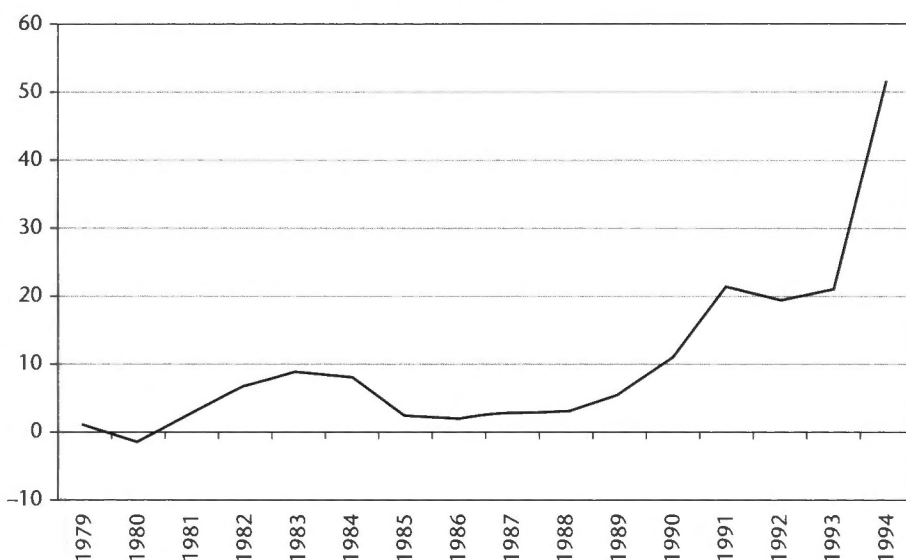
2. Het investeringsbeleid: de vroege jaren en het primaat van de deviezen

In de jaren 1980 begonnen de uitgaande investeringen vanuit de Volksrepubliek China (VRC), gebaseerd op het beleid van hervorming en opening dat aan het einde van de jaren 1970 aangenomen werd onder het leiderschap van Deng Xiaoping. Het beleidsraamwerk waarbinnen deze investeringen gebeurden was restrictief, zonder dat het gedetailleerd uitgewerkt was. In de vroege periode van de hervorming waren de wisseltransacties de hoofdbezorgdheid van de Chinese regering, waardoor deze de allerbelangrijkste factor werd in het bepalen van het beleid rond zowel inkomende als uitgaande investeringen. Zoals we zien in tabel 2, bedroegen de buitenlandse deviezenreserves gedurende de jaren 1980 nooit meer dan 10 miljard US\$. Aan het begin van de jaren 1980 beschikte China zelfs over negatieve reserves, en een gelijkaardige crisis in de wisselreserves deed zich opnieuw voor in de tweede helft van dat decennium. Het is opmerkelijk dat de allervroegste voorschriften omtrent de deviezencontrole, in de hervormingsperiode vanaf 1980 en uitgevaardigd door de Staatsraad (SR), stelden dat het verwerven van buitenlandse deviezen door China een van de redenen was waarom ze afgekondigd werden. Er werd een rigide systeem opgezet van deviezencontrole over zowel de lopende als de kapitaalrekeningen en tezelfdertijd werden handel en inkomende investeringen toegelaten, maar de mogelijkheid van uitgaande investeringen werd niet eens overwogen.³

In de allereerste fase van het hervormingsproces werd het idee dat Chinese ondernemingen buiten China zouden kunnen inzetten aarzelend geïnitieerd. In 1981 werd er voorgesteld dat de toen nog enkele vennootschappen die ressorteerden onder het Ministerie van Buitenlandse Economische Relaties en Handel (MOFERT) (een voorganger van het huidige Handelsministerie (MOFCOM)) 'coöperatieve bedrijven' zouden gaan vormen met partners buiten de VRC "om de export uit te breiden, verder te reiken om zaken te doen en om de inkomsten in buitenlandse deviezen te vermeerderen".⁴ Vergeleken met de moeite die al gespaard werd om inkomende investeringen aan te trekken, betekende dit slechts een klein initiatief. In de jaren 1980 werd UDI toegelaten op het hoogste niveau en geval per geval.⁵

Tijdens deze periode kende China slechts een kleine hoeveelheid uitgaande investeringen (zie tabel 1). De meeste hiervan gingen naar Hong Kong. Op dat moment bestond toch enig mysterie rond de echte investeringsbedragen en de activiteiten van vele investeerders.⁶

TABEL 2. China's buitenlandse deviezenreserves 1979-1994 (miljard US\$).



Bron: SAFE.

Het raamwerk dat de uitgaande investeringen moest reguleren werd pas gedetailleerd uitgewerkt aan het einde van de jaren 1980. Dit proces werd in 1989 in gang gezet toen SAFE de Procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen (Buitenlandse deviezenprocedures) afkondigde.⁷ Terwijl ze de procedures uiteenzetten die gevolgd moeten worden om buitenlandse deviezen te gebruiken voor UDI, zorgen de Buitenlandse deviezenprocedures meteen ook voor een strenge beperking van dit gebruik. Dit was een weerspiegeling van het toenmalige deviezenregime, dat een strenge controle behield op de kapitaalrekening en dat nog steeds de basis vormde voor het UDI-beleid.⁸ Zo stellen de Buitenlandse deviezenprocedures dat alle winst uit uitgaande investeringen gerepatriëerd moet worden en dat de investeringsbedrijven een garantie moeten voorzien van 5% van het bedrag in buitenlandse deviezen dat in het buitenland geïnvesteerd wordt, om ervoor te zorgen dat de winst zeker gerepatriëerd zou worden. Deze provisie geeft niet enkel weer dat er belang gehecht wordt aan het controleren van het gebruik van deviezen voor UDI, maar ook dat, zelfs voor UDI, voortdurend de prioriteit gegeven wordt aan het verwerven van deviezen.

In de daaropvolgende jaren maakte de Chinese regering nog verschillende voorschriften bekend met betrekking tot uitgaande investeringen. Hieruit bleek de intentie om een meer gedetailleerd controlesysteem over UDI te installeren dan tot dan toe het geval was. De focus rustte nog steeds op de controle over de buitenlandse deviezen, maar men begon ook met de uitwerking van het goedkeuringsproces voor UDI en met het behandelen van de kwestie van het buitenlandse gebruik van staatsmiddelen. Deze voorschriften bevatten de implementeringsregels voor de buitenlandse deviezenprocedures in 1990⁹; procedures voor het onderzoeken en goedkeuren van voorstellen voor investeringsprojecten en haalbaarheidsrapporten in 1990¹⁰; voor het onderzoek en de goedkeuring van niet-handelsondernemingen die buiten China gevestigd zijn in 1992¹¹; de registratie van staatsmiddelen die gebruikt worden voor uitgaande investeringen in 1992¹²; en de voorschriften rond de inschatting van de risico's verbonden aan wisseltransacties en de verificatie van de bron van de buitenlandse deviezen die gebruikt worden voor uitgaande investeringen in 1993.¹³ De bedoeling was om een systeem te creëren waarin uitgaande investeringen beperkt en gecontroleerd werden door de staat.

Hoewel buitenlandse deviezen de hoofdbekommernis waren, waren ze zelfs in deze periode niet de enige factor die het beleid beïnvloedde. De gevolgen van de UDI werden toen al onderzocht. Hoewel UDI beperkt waren, vormden de problemen die gepaard gingen met reeds lopende investeringen een belangrijke reden om een strenge controle te behouden over UDI. Een beleidsdocument dat met de toestemming van de Staatsraad (SR) uitgevaardigd werd door de Staatsplanningscommissie (SPC), stelde in 1991 dat "er bepaalde projecten zijn waarvan de geanticipeerde resultaten niet duidelijk zijn en dat ondernemingen zelfs verliezen geleden hebben als gevolg van hun onvertrouwdheid met de internationale markten en de buitenlandse wetten en een gebrek aan ervaring, wat niet enkel economische schade toebrengt aan de staat, maar ook een negatieve politieke impact heeft".¹⁴ Het document maakt duidelijk dat economische verliezen verergerd werden door politieke factoren. De negatieve politieke gevolgen waarnaar hier verwezen wordt, zij het niet expliciet, gaan bijna zeker over de schandalen in Hong Kong rond enkele investeringen vanuit het vasteland.¹⁵ Het document bevestigt nogmaals dat China niet aan de voorwaarden voldeed om aan grootschalige uitgaande investeringen te doen. Overzeese investeringen, zo wordt er gesteld, moeten uitgaan van de noden van China en moeten de nadruk leggen op het gebruik van buitenlandse technologie, bronnen en markten om binnenlandse zwakheden op te vangen. Bijna precies dezelfde algemene ontwikkelingsdoelen werden meer dan een decennium later aangehaald wanneer China begon met het aanmoedigen van UDI op grote schaal, maar het document van 1991 vermeldt ook strikte voorwaarden voor UDI en gedetailleerde goedkeuringsprocedures voor projecten en het gebruik van staatsmiddelen voor investeringen.

In Tabel 1 geeft de schommeling van UDI in 1992 en 1993 aan dat de bekommernissen van de SPC en de SR en de stroom aan voorschriften die in deze periode

uitgevaardigd werd, er niet in slaagden om een succesvolle implementering van het regeringsbeleid tot stand te brengen, maar dat juist het tegengestelde zich voordeed. In 1993 vaardigde de SR een ander document uit, dat bevel gaf tot de opschorting van alle aanwinsten van buitenlandse bedrijven en dat opnieuw opriep tot een versteviging van de controle over de buitenlandse investeringen. Volgens het document waren er problemen: "bepaalde eenheden schenden de voorschriften rond de uitgaande investeringen, de buitenlandse deviezen en de administratie van buitenlandse schulden, en ze doen geen aanvraag of rapporteren niet aan de bevoegde departementen en ze verplaatsen deviezen in het buitenland en gaan er leningen aan zonder toezicht. Sommige hiervan gebruiken de naam van een buitenlands bedrijf om buitenlandse bedrijven over te nemen (*backdoor listing*), wat ervoor zorgt dat grote hoeveelheden buitenlandse deviezen op ongehoorde wijze in het buitenland vloeien of bewaard worden, waardoor het mogelijk wordt dat de staat zijn controle verliest over de buitenlandse schuld".¹⁶ Het document stelt dat volgens onvolledige statistieken van augustus 1992 tot juli 1993 ondernemingen in China en entiteiten buiten het land met Chinees investeringsgeld 23 genoteerde bedrijven in Hong Kong overnamen voor een totaal van 8 miljard HK\$, maar dat het merendeel van deze investeringen gebeurde zonder dat er formeel over gerapporteerd werd en zonder de goedkeuringsprocedures te volgen.

Buckley en collega's interpreteren de vermeerdering van de investeringen in 1992 als een resultaat van de 'liberalisering' van het UDI-beleid (Buckley *et al.*, 2007).¹⁷ Zoals het document dat twee jaar eerder door de SR en de SPC uitgevaardigd werd, herhaalde de rondzendbrief uit 1993 dat er geen omvangrijke investering vanuit China kon zijn. Het document behandelt de cruciale kwesties van de buitenlandse deviezen en het controleren van niet-goedgekeurde activiteiten van investeerders. Het stelt dat, hoewel de Chinese economie de laatste jaren snel gegroeid was, de tekorten in de fondsen en buitenlandse deviezen niet op korte termijn opgelost konden worden, waardoor niet voldaan werd aan de voorwaarden om grote uitgaande investeringen te kunnen doen. Verder werd de onmiddellijke opschorting opgelegd van de aankoop van aandelen buiten China door binnenlandse Chinese bedrijven of door bedrijven met Chinees investeringsgeld buiten China. Er werd een versterking geëist van de administratie en supervisie over alle staatsmiddelen buiten China. Chinese bedrijven, zelfs die in staatseigendom, handelden dus reeds in de vroegste stadia van de Chinese UDI buiten de lijnen uitgetekend door het regeringsbeleid. Van in het begin was dit een belangrijk probleem, en dat is het sindsdien gebleven.

Ook in de jaren daarna bleven UDI verre van een prioriteit voor China. Integendeel, het beleid focuste op het verwerven en bewaren van buitenlandse deviezen en op het beperken van uitgaande investeringen, zoals te lezen valt in een nota die door de Volksbank van China (PBOC) werd uitgevaardigd eind 1993 en die herhaalde dat alle winst uit uitgaande investeringen in buitenlandse deviezen naar China gerepatriëerd moesten worden, en dat alle buitenlandse deviezen aan de Bank van

China (BVC) verkocht moesten worden.¹⁸ Deze nota bracht een hervormd wisselsysteem tot stand dat het mogelijk maakte voor bedrijven binnen China die geen inkomsten in buitenlandse valuta hadden, om met renminbi buitenlandse valuta te kopen, op voorwaarde dat zij de hiervoor verplichte documenten konden voorleggen die aantoonde dat hun lopende rekening bepaalde voorgeschreven activiteiten vertoonde, zoals import. Buckley en collega's beschouwen dit document verkeerdelijk als een liberalisering van het UDI-beleid (Buckley *et al.*, 2008), maar uitgaande investeringen werden specifiek geweerd in het hervormde systeem en het was nog steeds nodig om hiervoor het systeem te doorlopen dat al eerder van kracht was, waarin men een buitenlands valuta-onderzoek moest ondergaan en toestemming aanvragen. Dit wijst erop dat UDI op de kapitaalrekening beschouwd werd als een uitzonderlijke activiteit die onderhevig was aan grotere beperkingen en controle dan andere, zoals import.¹⁹

In de daaropvolgende jaren bleef men voorschriften uitvaardigen die bijdroegen aan de controle over uitgaande investeringen, zoals het nauwkeurig beschrijven van het gebruik van garanties voor uitgaande investeringen om de terugkeer van de winst te verzekeren.²⁰ Een meer precieze controle over UDI werd tot stand gebracht via voorschriften die de financiële systemen omschreven die bedrijven konden gebruiken voor hun investeringen.²¹ Aangezien staatsbedrijven het grootste deel vertegenwoordigden van de kleine hoeveelheid UDI die er waren, bleef de aandacht van de beleidsmakers gericht op de controle over hun investeringen en buitenlandse middelen.²² In 1996 werden nieuwe algemene richtlijnen uitgevaardigd rond de deviezencontrole. In tegenstelling tot de voorgangers uit 1980 die ze moesten vervangen, erkenden de Provisies over de administratie van buitenlandse deviezen in 1996 expliciet de mogelijkheid om in het buitenland te investeren, maar de algemene principes van strenge controle bleven van kracht voor de kapitaalrekening.²³ Het doel hiervan was om de deviezencontrole te verstevigen en om zowel gebalanceerde internationale betalingen als een gezonde economische ontwikkeling te verzekeren. Zelfs aan het einde van de jaren 1990 waren UDI nog steeds ondergeschikt aan brede beleidsbelangen die zich richtten op het bewaren van buitenlandse deviezen. Het behoud van de controle over de investeringen²⁴ op de kapitaalrekening bleef een prioriteit van het beleid in deze periode.²⁵

3. De 'go global'-strategie en het uitgaande investeringsbeleid

De late jaren 1990 betekenden een ommekeer voor de Chinese regering in haar denken over UDI. Een teken van verandering verscheen, toen in 1999 het eerste beleidsdocument werd uitgevaardigd dat specifiek bedoeld was om uitgaande inves-

teringen aan te moedigen. Dit document spoorde Chinese ondernemingen aan om verwerkings- en assemblageoperaties aan te gaan buiten China en in het kielzog hiervan volgden ettelijke maatregelen die bedoeld waren om deze nieuwe start mogelijk te maken.²⁶ Hoewel het enige ondersteuning bood voor activiteiten in deze specifieke sector, maakte het geen deel uit van een algemeen beleid om UDI aan te moedigen. Hoewel het UDI wel aanmoedigde in de verwerkingssector, wilde het document het overwegende beleidsbelang niet tegenspreken dat de buitenlandse deviezen wilde bewaren. Zoals de rondzendbrief van de SR meldde, was de voorname bedoeling ervan om de effecten van de Aziatische financiële crisis in 1997 tegen te gaan en om export uit China aan te moedigen.²⁷ Toch betekende het nieuwe beleid een kleine verschuiving in de prioriteit die eerder gegeven werd aan het beperken van het gebruik van buitenlandse deviezen voor UDI. Als onderdeel van de pogingen om verwerking en assemblage buiten China aan te moedigen, werd de deviezencontrole inderdaad vereenvoudigd en in beperkte gevallen was het voor deze investeringen niet langer nodig om de winstrepatriëring te garanderen.²⁸

De echte veranderingen in het beleid werden pas zichtbaar in de jaren na 2000, toen de 'go-global'-strategie (*zouchuqu*) van start ging. Hoewel hij reeds vóór deze datum werd gebruikt, werd de 'go-global'-slogan voor het eerst aangenomen in een officiële beleidsformulering in het Advies van het Centrale Comité van de Chinese Communistische Partij over de formulering van het tiende nationale economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan (het Vijfjarenplanadvies), dat uitgevaardigd werd in december 2000.²⁹ Dit was de eerste formele oproep tot de implementering van een 'go-global'-beleid, en het zette in brede lijnen de economische ontwikkelingsdoelen uiteen die UDI moesten bereiken. Artikel 12 van het Vijfjarenplanadvies stelt dat een van de doelen van het Vijfjarenplan is om:

“De 'go-global'-strategie te implementeren en om ernaar te streven om met binnen- en buitenlandse middelen en markten nieuwe doorbraken te bereiken. Moedig uitgaande investeringen aan die China's relatieve voorsprong kunnen inzetten, verbreed de gebieden, kanalen en methoden voor economische en technologische samenwerking, ondersteun de transnationale operaties van competitieve bedrijven die naar het buitenland gaan om de verwerkingsnijverheid en de middelen te ontwikkelen, en voorzie bijstand op het gebied van leningen, verzekeringen, enz. Beheers de formulering en voorschriften van het supervisiesysteem voor bedrijven die naar het buitenland gaan om te investeren, verstevig de administratie van Chinese bedrijven in het buitenland en de coördinatie van de investeringsdiensten”.

Dit brede programma werd opgenomen in zowel het tiende en de daaropvolgende Vijfjarenplannen, als in de economische plannen die aan het Nationaal Volkscongres voorgesteld werden. Sindsdien is het een leidend principe geworden voor het

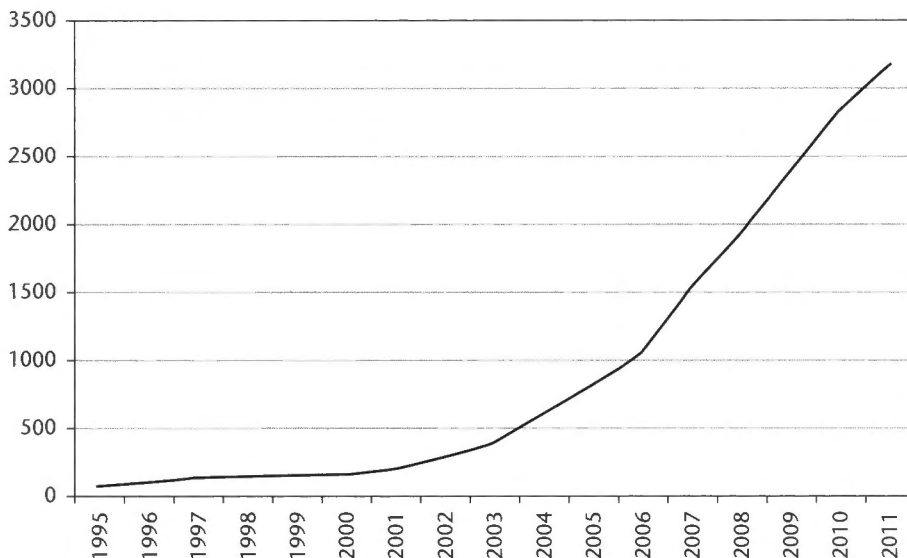
externe economische beleid van China. Het tiende Vijfjarenplan stelt dat het doel van de 'go-global'-strategie is om:

“Uitgaande investeringen aan te moedigen die China's relatieve voorsprong kunnen inzetten; verbreed het bereik, de kanalen en de middelen van internationale economische en technologische samenwerking. Blijf de overzeese samenwerking ontwikkelen m.b.t. contractwerk en arbeidsdiensten, moedig ondernemingen aan die een competitieve voorsprong hebben in de buitenlandse verwerkingsnijverheid, om de export van producten, diensten en technologie te stuwen. Ondersteun de bedrijven in hun gebruik van buitenlandse kennis en in de buitenlandse installatie van onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen en ontwerpcentra. Ondersteun sterke bedrijven bij hun transnationale operaties en het tot stand brengen van internationale ontwikkeling. Vergroot het dienstensysteem voor uitgaande investering in domeinen zoals financiering, verzekering, buitenlandse valuta, belastingen, human resources, de wet, informatiediensten en immigratiecontrole, om zo de omstandigheden te creëren waarin de 'go-global'-strategie geïmplementeerd kan worden. Perfectioneer de zakelijke managementstructuren en de interne controlesystemen, en reguleer het toezicht op de uitgaande investeringen”.³⁰

Uit deze documenten kan men opmaken dat UDI een onderdeel zijn van China's bredere ontwikkelingsstrategie, maar ondanks de taal die erin gebruikt wordt, betekenen ze geen volledige breuk met het verleden. Nader beschouwd blijkt de ambitieus klinkende 'go-global'-slogan vrij beperkt te zijn in zijn doeleinden. In deze beide beleidsschetsen blijft de sectorspecifieke focus op de uitbreiding van de verwerkingsnijverheid een hoofddoel van UDI. Tezelfdertijd wordt het stuwen van de export van goederen, diensten en technologie vermeld als een hoofdbekommernis in het Vijfjarenplan, wat aangeeft dat eerdere beschouwingen over de buitenlandse deviezen nog niet volledig achterwege gelaten werden. Maar er werden andere elementen toegevoegd. Terwijl het Vijfjarenplanadvies vaag verwijst naar investeringen die “middelen ontwikkelen”, is het Vijfjarenplan veel specifiek over de ontwikkelingsdoelen van UDI, waarbij “buitenlandse kennis gebruikt moet worden en buitenlandse onderzoeks- en ontwikkelingsinstellingen en ontwerpcentra geïnstalleerd moeten worden”. Opmerkelijk is het dat natuurlijke grondstoffen niet specifiek vermeld worden als deel van de strategie, hoewel die nadien wel veel aandacht hebben gekregen. In één en dezelfde tekst schetst het Vijfjarenplan welke soort ondersteuning UDI zullen krijgen en geeft het uiting aan de bezorgdheid dat een blijvende effectieve controle en het toezicht verzekerd moeten worden. De komst van de 'go-global'-strategie zorgde mettertijd voor grote veranderingen in China's beleid rond uitgaande investeringen, maar dit ging niet snel.

De initiële implementatie van de beleidsschets in het tiende Vijfjarenplan was slechts een probeersel, en ze gaf geen aanleiding tot een vermeerdering van UDI, zoals tabel 1 aantoont. In de periode vlak na zijn afkondiging werd de 'go-global'-slogan wel ingeroepen in beleidsdocumenten, maar die richtte zich op specifieke industrieën, zoals elektronische goederen, software, landbouw en de kolenindustrie,³¹ en dan nog enkel als onderdeel van initiatieven voor deze sectoren die voornamelijk op binnenlandse belangen gericht waren. In deze vroege periode leek het een doel van het beleid om de vroegere focus aan te houden op de verwerkingsindustrie die investeerde buiten China.³² Er werden documenten uitgevaardigd die investeringen wilden aanmoedigen in de verwerking in specifieke industrieën en regio's, zoals textiel in Afrika, Latijns-Amerika en Azië of huishoudelijke elektronica in Centraal- en Oost-Europa.³³

TABEL 3. China's buitenlandse deviezenreserves 1995-2011 (miljard US\$).



Bron: SAFE.

De beleidsbegrenzing van de uitgaande investeringen werd voorzichtig verminderd in de jaren die volgden op de afkondiging van het 'go-global'-beleid. Het beleid rond de deviezencontrole werd in verschillende stappen hervormd. In 2001 was er een initiële verschuiving naar een versoepeling van de restricties op de wisseltransacties in bepaalde gevallen van UDI.³⁴ Zoals de rondzendbrief hierover meldt, waren de beleidsveranderingen direct verbonden aan China's deviezenbalans (in 2001 telden de deviezenreserves 212 miljard US\$, zie tabel 3). Nu de situatie van China veranderd was, waren niet alle beperkingen uit de jaren 1990 nog nodig. De

voorwaarde dat bedrijven die in het buitenland investeerden een garantie moesten voorleggen om te verzekeren dat de winst gerepatriëerd zou worden, werd afgeschaft.³⁵ In 2003 werden sommige investeringen vrijgesteld van de goedkeuring voor wisseltransacties³⁶ en er werden experimentele bepalingen aangekondigd rond de decentralisering van de goedkeuringen voor wisseltransacties voor UDI.³⁷ In datzelfde jaar eiste SAFE niet langer dat er een wisselrisicoanalyse gemaakt zou worden voor UDI.³⁸ De nationale quotabeperkingen op het totaalbedrag aan buitenlandse deviezen dat voor uitgaande investeringen gebruikt mocht worden, werden van 3,3 miljard US\$ verhoogd naar 5 miljard US\$ in 2005 en daarna werden ze in hun geheel afgeschaft.³⁹ In 2005 werd het goedkeuringssysteem voor wisseltransacties verder versoepeld, zodat nog enkel een 'advies' nodig was van SAFE, en de autoriteit die deze adviezen gaf werd gedecentraliseerd naar plaatselijke SAFE-bureaus.⁴⁰ Er kwam een vereenvoudiging van de procedures voor binnenlandse financiële instellingen die garanties voor UDI verstrekten.⁴¹

In de volgende jaren kwamen er verdere versoepelingen in het deviezenbeleid rond UDI.⁴² Tegen 2009 was de deviezencontrole voor UDI in essentie een registratieproces geworden. Investeerders kregen zelfs de specifieke toelating om winsten in het buitenland te houden, zodat deze geherinvesteerd konden worden.⁴³ In 2011 werden experimenten uitgevoerd met het gebruik van renminbi voor UDI, wat een reflectie is van de progressieve internationalisering van de Chinese munt.⁴⁴

Buitenlandse investeringsprojecten moesten nog steeds een projectgoedkeuringproces doorgaan. Zowel MOFCOM⁴⁵ als de Nationale Ontwikkelings- en Hervormingscommissie (NOHC) zijn in dit proces betrokken, en in sommige gevallen ook de SR, maar net zoals de goedkeuring van de wisseltransacties werd ook dit systeem meer gedecentraliseerd.⁴⁶ In 2004 werden nieuwe goedkeuringsgrenzen voor UDI ingesteld, die een verdere decentralisatie toelieten.⁴⁷ Door de verdere decentralisatie bleef het goedkeuringproces in de daaropvolgende jaren evolueren.⁴⁸

Aangezien de Chinese regering actiever betrokken werd in de promotie en het sturen van UDI, kunnen we zeggen dat de beleidsveranderingen die volgden op de afkondiging van de 'go-global'-strategie niet enkel van administratieve aard waren, noch dat ze slechts een afschaffing van de beperkingen betroffen. In 2004 begon MOFCOM met de afgifte van catalogi van landen en sectoren waarvan het dacht dat ze goede vooruitzichten boden voor investeringen. Deze catalogi hadden geen verplicht karakter en dienden enkel als leidraad.⁴⁹ Deze pogingen om de investeerders te informeren werden ondersteund door een nieuw geïnstalleerd systeem dat hindernissen voor investeringen moest melden.⁵⁰

Het duurde een tijd voor er een breder beleid van positieve steun kon ontstaan om uitgaande investeringen aan te moedigen en te begeleiden. In 2003 werd voorzien in financiële steun voor UDI, maar die bleef beperkt tot 'grote projecten' en het duurde enkele jaren voor er een volledig uitgewerkt ondersteuningsbeleid ontstond.⁵¹ In 2005 stelde de centrale regering zich tot doel om het regulerende

systeem voor UDI af te werken,⁵² maar pas in 2006 werd hiervoor een uitgewerkte beleidsschets uitgevaardigd. De Outward Investment Sector Direction Policy (het Uitgaande investeringsbeleid), dat werd uitgevaardigd door de NDRC, MOFCOM en verschillende andere overheidsautoriteiten, stippelde uit welke de prioritaire sectoren voor investeringen waren en schetste de soorten ondersteuning die de regering zou verlenen.⁵³ De ruime sectoren waarin uitgaande investeringen worden aangemoedigd, zijn degenen die:

- grondstoffen of ruwe materialen kunnen verwerven die niet aanwezig zijn in China en die dringend nodig zijn voor de ontwikkeling van de nationale economie;
- de export kunnen stimuleren van producten, materiaal of technologie waarin China een relatieve voorsprong heeft en waarvoor arbeidsdiensten geëxporteerd kunnen worden; en die
- China's onderzoeks- en ontwikkelingscapaciteiten kunnen vermeerderen, en die gebruik kunnen maken van internationale gevorderde technologie, gevorderde managementervaring en gespecialiseerd menselijk kapitaal.⁵⁴

Het meest significant in deze context is de grotere helderheid vergeleken met de originele 'go-global'-schets. Beleidsdocumenten over UDI hadden voordien reeds gelijkaardige strategische doelen gesteld,⁵⁵ maar het Uitgaande investeringsbeleid voorziet een meer gedetailleerde uitwerking van de doelsectoren, en voorziet het van een veel bredere verzameling aan instrumenten waarmee de doelen bereikt kunnen worden dan eerdere documenten. Het Uitgaande investeringsbeleid bevat een catalogus aan sectoren waarin uitgaande investeringen worden aangemoedigd of verboden, zich spiegelend aan het beleid dat sinds lang aangenomen werd voor inkomende buitenlandse directe investeringen. De aangemoedigde sectoren strekken zich uit over een brede waaier aan activiteiten in de landbouw, bosbouw, veehouderij, visserij, de ontginning van natuurlijke grondstoffen, productie en diensten. Investeringen in de aangemoedigde sectoren genieten actieve beleids-ondersteuning, terwijl die in de toegelaten sectoren wel toegelaten worden, maar geen beleidsondersteuning genieten. Het Uitgaande investeringsbeleid stelt dat er ondersteuning voorzien wordt binnen een reeks beleidsdomeinen, waaronder, maar niet uitsluitend, financiële steun.⁵⁶

Voordien was er reeds aanstalten gemaakt om financiële steun te bieden aan UDI, waaronder garanties, om de problemen met de financiering van uitgaande investeringen op te lossen.⁵⁷ In 2005 werd voorzien in steun van de China Development Bank⁵⁸ en Sinosure,⁵⁹ maar die was eerder gericht op 'grote' investeringen dan algemeen voor alle UDI. Vanaf 2006 werd het beleid gegeneraliseerd over alle sectoren die prioritair geacht werden. Een van de belangrijkste middelen voor beleidsondersteuning wordt voorzien via de Speciale fondsen voor buitenlandse economische en technische samenwerking, die sinds 2006 van kracht zijn.⁶⁰ Deze

fondsen worden uitgereikt door het MOF en MOFCOM op het centrale en lokale niveau en ze worden gebruikt ter ondersteuning van uitgaande investeringen en andere activiteiten in bepaalde sectoren die onder de 'go-global'-strategie vallen.⁶¹ Het precieze ondersteuningsbedrag dat beschikbaar is voor uitgaande investeringen verandert af en toe en jaarlijks wordt een document opgemaakt door het MOF en MOFCOM dat de precieze reikwijdte van de beschikbare ondersteuning uitstippelt. Het Chinese beleid evolueerde dus van onderdrukking naar een actieve ondersteuning van UDI.

4. Nieuwe beleidsveranderingen

De uitbreiding naar de ondersteuning van UDI om beleidsdoelen te bereiken is niet het enige aspect van de toenemende complexiteit van het beleid in dit domein. Tegen 2005 waren China's UDI snel aan het groeien. Intussen verhoogde ook de complexiteit van het beleidsproces. Nu de poorten naar UDI geopend waren, werden investeerders en beleidsmakers geconfronteerd met nieuwe uitdagingen, of met oude uitdagingen op een grotere schaal. Deze uitdagingen zijn een belangrijke factor geworden in het beleidsproces. Externe factoren hebben meer en meer invloed gekregen op China's UDI. De gevolgen die verbonden zijn aan de investeringsactiviteiten van Chinese ondernemingen krijgen meer en meer aandacht. Terwijl UDI vermeerderden, bleef de terugkerende vraag naar het behoud van de controle en het toezicht op de bedrijven beleidsmakers bezighouden. Dit is vooral het geval geweest voor de staatsbedrijven, ondanks de vermeerderde diversiteit onder de bedrijven die aan UDI doen.

Een nieuwe factor die de kop heeft opgestoken naar aanleiding van de vermeerderde UDI is veiligheid. In 2005 werd de kwestie van de veiligheid aangehaald door de SR, MFA en de State-owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) [de Commissie voor de supervisie en administratie van staatsactiva]. Dit document zet een breed gamma aan maatregelen uiteen om de veiligheid te beschermen van de bedrijven en de individuen die buiten China werkzaam zijn. Het roept op om een "volledig veiligheidsconcept en ontwikkelingsconcept" te creëren, om het onderwijs over en management van veiligheid te versterken, en om interne veiligheidsvoorschriften en noodprocedures te ontwikkelen voor bedrijven. In dit document werd voor de inschatting van veiligheidsbedreigingen de aandacht vooral gericht op externe problemen, zoals de economische en politieke situatie, etnische en religieuze conflicten, sociale stabiliteit en terrorisme in de investeringslocatie. Ook al waren de Chinese UDI relatief klein, er werd toch rekening gehouden met veiligheidsbedreigingen die niet het resultaat waren van oorzaken extern aan de bedrijven, en met het feit dat hun eigen handelingen ook een rol zouden kun-

nen spelen. Het advies riep de Chinese bedrijven op om de belangen van de inwonende burgers en groeperingen in acht te nemen, inclusief die van de werknemers, en om commerciële twisten en conflicten met plaatselijke belangen te vermijden.⁶²

Dit onderwerp werd door MOFCOM tezelfdertijd ook behandeld in het stadium van de goedkeuring. In 2005 werd de kwestie van de veiligheid opgenomen in de goedkeuringsprocedures voor UDI, die stelden dat de veiligheidssituatie in het doeland in rekening gebracht moest worden bij de goedkeuring van de investering.⁶³ Onder de factoren in het gastland waarmee rekening gehouden moest worden, vindt men dat er geen grootschalige nationalisatie of onteigening van buitenlandse investeerders geweest mag zijn, dat er geen terrorisme mag zijn, dat de middelen en levens van de investerende bedrijven en personen beschermd moeten worden, dat het financiële en deviezenbeleid stabiel is, dat de repatriëring van winst wettelijk beschermd is, dat politieke partijen of radicale groeperingen niet interfereren met de operaties van ondernemingen, dat er een goede sociale orde heerst, en dat de locatie van de investering niet onderhevig is aan soevereiniteitstwisten. In deze bepalingen worden politieke factoren in het UDI-beleid uitzonderlijk erkend. Onder de politieke en economische factoren waarmee bij goedkeuringen rekening gehouden moet worden, vindt men de kwestie of het doeland diplomatieke relaties heeft aangeknoopt met de VRC, of er handelsdiscriminatie is ten aanzien van de VRC en of er speciale restricties zijn op de toegang voor VRC-burgers.⁶⁴ Het is niet verboden om te investeren in landen waarmee China geen diplomatische banden heeft, maar er is wel een speciale goedkeuring nodig, net als voor investeringen in landen met een 'speciale markering' en regio's die opgelijst werden door MOFCOM, MFA en andere departementen.⁶⁵

Met de toename van de investeringen groeide de bezorgdheid om de veiligheid. Een document uit 2010, dat door verschillende autoriteiten uitgevaardigd werd, stelt: "Door de snelle ontwikkeling en de continue verbreding van het bereik van buitenlandse investeringen en samenwerking, is de laatste jaren de internationale situatie waarmee China's 'go-global'-strategie geconfronteerd wordt moeilijker en complexer geworden: traditionele en niet-traditionele bedreigingen voor de veiligheid zijn onderling vervlochten, internationale terroristische activiteiten worden buitensporiger, en de veiligheid van onze ondernemingen en instellingen met Chinees investeringsgeld en personeel wordt meer en meer bedreigd".⁶⁶ De bijgevoegde bepalingen gingen specifiek over veiligheidsproblemen zoals oorlog, staatsgrepen, terrorisme, kidnapping, en natuurrampen. Zij erkenden dat het verzekeren van de veiligheid inhield dat bepaalde gevolgen van handelingen door Chinese individuen en ondernemingen vermeden moesten worden, en ze stelden dat de ondernemingen regels moesten uitvaardigen voor al het personeel dat naar het buitenland gestuurd werd om hen te verplichten zich te houden aan de plaatselijke wetgeving en de plaatselijke gewoonten te respecteren. De ondernemingen werden verplicht om hun sociale verantwoordelijkheid op te nemen, om de omgeving te

beschermen, om de plaatselijke tewerkstelling te verbeteren, en om actief deel te nemen aan werken voor het algemeen belang “om een goede externe omgeving te creëren voor de ontwikkeling van buitenlandse investeringen en samenwerking”.⁶⁷

De soms brede definitie van de veiligheidsbedreigingen is indicatief voor de bezorgdheid over de overkoepelende problemen bij investeringsrisico's waarmee Chinese ondernemingen en hun activiteiten geconfronteerd worden. Snel na de afkondiging van het 'go-global'-beleid werden stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat de controle behouden bleef over het risico dat vermeerde UDI met zich meebrengt. Vanaf 2002 kwamen er jaarlijkse inspecties van de uitgaande investeringsondernemingen.⁶⁸ Er werden maatregelen getroffen om de resultaten van de investeringen te monitoren,⁶⁹ in het bijzonder die van de financiële ondernemingen.⁷⁰

Naarmate de UDI groeiden, deed het risicoprobleem dat ook. De erkenning van dit probleem kwam er toen de NDRC en Sinosure een rondzendbrief uitvaardigden over risicopreventie bij grote projecten.⁷¹ De procedures die in 2005 door MOFCOM werden uitgevaardigd, stipuleerden, naast de veiligheidsfactoren, ook de risicofactoren die in het doeland in rekening gebracht moesten worden bij de goedkeuring van investeringsprojecten. Er moest politieke en sociale stabiliteit heersen, d.w.z. dat er geen oorlog of sociale instabiliteit mocht zijn; de economische situatie moest normaal zijn, d.w.z. dat er geen economische crisis mocht zijn; het deviezen- en belastingstelsel moest stabiel zijn; het juridische systeem moest sluitend zijn en het moest buitenlandse investeringen aanmoedigen en beschermen.⁷² De bezorgdheid over de risico's voor UDI bleef voortduren en raakte zelfs tot in de hoogste regionen van het Chinese leiderschap. In 2006 werd de verbetering van het UDI-risicocontrolesysteem genoemd als een prioritaire zaak voor de Staatsraad⁷³ en in 2007 riep Hu Jintao, de Chinese President en Secretaris-Generaal van de Chinese Communistische Partij, tijdens een studiedag van het Politburo op tot een verbetering van het risicomangement voor uitgaande investeringen.⁷⁴ In 2008 werd onder het National Audit Bureau [nationaal auditbureau] een nieuw kantoor opgericht dat de ondernemingen moest doorlichten die gesticht waren door investeringen buiten China.⁷⁵ En in 2010 installeerde MOFCOM een officieel systeem van UDI-risicowaarschuwingen dat investeerders informeerde over politieke, economische, beleids- en natuurlijke risico's.⁷⁶ Dit systeem van openbare risicowaarschuwingen wordt op de website van MOFCOM vrijgegeven. Er bestaan ook niet-openbare, interne risicowaarschuwingen.

De investeringsactiviteiten van de staatsbedrijven zijn steeds een grote bezorgdheid van de autoriteiten geweest. Ondanks de hervormingen en de grote vermeerdering van de diversiteit aan ondernemingen die aan UDI doen, blijven de staatsbedrijven, en vooral die onder de jurisdictie van de centrale regering, de hoofdrol spelen. Sinds 2004 worden de staatsbedrijven op centraal niveau gecontroleerd door SASAC. Naar aanleiding van een aantal schandalen waarbij staatsbedrijven

betrokken waren die hun buitenlandse activiteiten aan het opdrijven waren, riep SASAC in 2005 op tot een striktere supervisie over hun doen en laten.⁷⁷ Maar de activiteiten van de staatsbedrijven bleven problematisch, meer in het bijzonder hun toegenomen gebruik van belastingparadijzen zoals de Britse Maagdeneilanden.⁷⁸ SASAC had echter weinig controle over de UDI-activiteiten van de staatsbedrijven. Zij waren verplicht om uitgaande investeringen aan te geven bij SASAC, maar dit orgaan had slechts een beperkte controle over hun UDI-projecten. Het is zelfs zo, dat SASAC in 2006 een reglement uitvaardigde over de supervisie van de investeringen door staatsbedrijven, dat uitgaande investeringen expliciet verbod.⁷⁹

De bezorgdheid bleef dat UDI door staatsbedrijven voor significante problemen zorgde.⁸⁰ In 2007 reageerde SASAC met een nieuw stel maatregelen die investeringen door staatsbedrijven onder controle moesten brengen, waaronder deze keer ook UDI.⁸¹ Zoals het document stelt, “zijn er problemen verschenen bij de investeringsactiviteiten van sommige ondernemingen: sommige ondernemingen blijven blindweg investeren wanneer ze een hoge schuldenratio hebben, hoger dan de onderneming aankan, sommige ondernemingen overtreden de bepaling dat ze leningsfondsen van de bank moeten gebruiken om in aandelen en onroerend goed te investeren, sommige ondernemingen investeren in bedrijven die geen kernactiviteiten uitvoeren, in uitgaande investeringen, in aanvullende projecten niet beschreven in het plan, en in domeinen met een hoog risico, en ze rapporteren hierover niet bij SASAC, hoewel dat wel verplicht is”. De staatsbedrijven moesten dus alle grote investeringen rapporteren aan SASAC, waaronder UDI, en ze moesten de maatregelen verstrengen waarmee het risico beheerst kon worden. SASAC is er echter niet in geslaagd zijn rol als aandeelhouder en toezichthouder op de staatsactiva krachtadig op te nemen. Volgens Li Rongrong, het hoofd van SASAC, formuleert dit orgaan nauwelijks een mening over de uitgaande investeringen.⁸²

In 2011 vaardigde SASAC nieuwe reglementen uit over het toezicht op aandelen van centrale staatsbedrijven buiten China. Een belangrijk aandachtspunt daarbij was het verlies van staatsactiva. De reglementen bevatten gedetailleerde adviezen over de transfer van staatsactiva in het buitenland en de controle daarover.⁸³ Bepaalde praktijken die toegelaten zijn door de regering lijken ontworpen te zijn om later problemen te veroorzaken bij de controle van de activiteiten van de staatsbedrijven. Toen men nog maar pas begon met uitgaande investeringen, was het de gewoonte om staatsactiva buiten China te registreren op de naam van individuen.⁸⁴ Deze maatregel werd gerechtvaardigd als ‘bescherming’ van de staatsactiva, maar, zoals werd gezegd in de Chinese media, dit resulteerde dikwijls in de verduistering van de staatsactiva door de individuen op wier naam ze geregistreerd waren. De Chinese autoriteiten beschouwden deze praktijk als noodzakelijk⁸⁵ en ze werd pas formeel afgeschaft in 2010.⁸⁶

Het is de taak van SASAC om ervoor te zorgen dat de centrale staatsbedrijven goede resultaten leveren, en daarom begeleidt het hen in het voorkomen van in-

vesteringsrisico's. Recente maatregelen onthullen echter dat er voortdurend problemen zijn met UDI door staatsbedrijven. De bepalingen die de SR in 2012 uitvaardigde stellen dat het ook de rol van SASAC is om de samenwerking tussen de staatsbedrijven te verbeteren en om 'ongezonde competitie' te vermijden.⁸⁷ De kwestie van de competitie tussen staatsbedrijven heeft de aandacht getrokken van de Chinese media. Die tonen aan dat de staatsbedrijven dikwijls betrokken raken in biedoorlogen om projecten te bemachtigen, daardoor te veel betalen en ten slotte geld verliezen. Een andere indicatie dat er bezorgdheid bestaat over de activiteiten van de staatsbedrijven die zich buiten de beleidslijnen bewegen, zijn de voorschriften die voor hen UDI uitsluiten van hun kerntaak.

Ondanks hun voordelig statuut onderhouden de staatsbedrijven een complexe relatie met de beperkingen die de regering hen wat betreft UDI oplegt, en de relatie is mettertijd ook geëvolueerd. Dit is typisch voor de rol die instellingen spelen in China's UDI. Hoewel er in bepaalde gebieden zoals de wisseltransacties en de projectgoedkeuring een opheffing van de beperkingen is geweest, betekent dit niet dat de instellingen geen invloed hebben. Hun rol is geëvolueerd als reactie op China's vermeerderde UDI en de uitdagingen die ermee gepaard gaan.

5. Conclusies

De investeringsstromen die uit China vloeien zijn het resultaat van vele factoren, maar instituties onder de vorm van het investeringsbeleid en voorschriften zijn cruciaal voor hun ontwikkeling. De relatie tussen de instituties en de resultaten is verre van eenvoudig en gaat niet enkel om het 'beperken' of 'aanmoedigen' van uitgaande investeringen. Zoals de documenten die we in deze paper aanhaalden aantonen, is er inderdaad een evolutie geweest van beperking naar aanmoediging, die gerelateerd was aan de vermeerdering van UDI. Aan de basis hiervan ligt de aandacht die in het beleid van China gegeven wordt aan buitenlandse deviezen in dit domein. Eens de beleidsmakers ervan overtuigd waren dat China niet langer een tekort aan deviezen had, veranderde het beleid in de richting van een 'liberalisering'. Ondersteuning en aanmoediging werden een hoofdzaak voor het beleid rond UDI. Een dergelijk beleid is erop gericht om China's brede ontwikkelings- en industriespecifieke beleidsdoelen te bereiken, door aan ondernemingen ondersteuning te bieden in bijvoorbeeld het domein van financiering, maar ook op andere manieren zoals het aanbieden van informatie over en analyses van de doellanden.

De pogingen om de investeringen naar bepaalde doelen te leiden of om ervoor te zorgen dat ondernemingen zich gedragen naar het beleid, zijn echter problematisch. Reeds in de jaren 1990 zien we hoe moeilijk het beleid het heeft om

controle uit te oefenen: het strenge reguleringssysteem slaagde er initieel niet in om de investeringen te temperen, vóór de controle opnieuw ingesteld werd in 1993. Ook hadden in de late jaren 1990 de vroege pogingen om UDI aan te moedigen in de verwerkingsindustrie weinig effect. Beleidsveranderingen na de afkondiging van de 'go-global'-strategie brachten uiteindelijk wel een vermeerdering van UDI tot stand, hoewel het helemaal niet duidelijk is of hiermee de beleidsdoelen bereikt werden. Wat wel duidelijk is, zelfs vanuit het oogpunt van de regering, is dat vele resultaten ongewenst zijn geweest. Noch de toelating of aanmoediging van een gewenst resultaat, noch het verbieden of ontmoedigen van een ongewenst resultaat zorgt ervoor dat een gewenst effect bereikt wordt. Door de neiging van Chinese ondernemingen om regeringsmaatregelen en -beleid te ontduiken of te negeren, kan de kloof tussen het gewenste en het feitelijke resultaat groot zijn.

Het is uiterst moeilijk om eenvoudige causale relaties aan te duiden tussen het regeringsbeleid en het gedrag van de Chinese ondernemingen, niet in het minst omdat de ondernemingen dikwijls handelen in overtreding met het beleid en de regulerende beperkingen. Dit is dikwijls zelfs het geval voor de staatsbedrijven, de categorie ondernemingen die in theorie het meest rechtstreeks onderhevig is aan controle door de regering of die het meeste voordeel kan halen uit de regeringssteun. Een gevolg daarvan is dat het een belangrijke motivatie bij de beleidsvoering rond UDI in China is om de integriteit van het regulerende systeem zelf te bewaren, wanneer er bijna constant pogingen ondernomen worden door ondernemingen om buiten de grenzen van het systeem te handelen. Er is geen unidirectionele causaliteit van beleid naar ondernemingsgedrag, wel integendeel: beleidsmakers voelen zich gedwongen om te reageren op het ondernemingsgedrag.

De toegenomen aandacht van het Chinese beleid voor de problemen die voortvloeien uit de toename van UDI, zoals veiligheid, of risico in bredere zin, wijst op een reeks bezorgdheden die verder gaan dan een beperkt idee over investeringsaanmoediging. Eerder dan zich terug te trekken uit het investeringsproces, blijft de Chinese staat zich mengen in deelgebieden waarvan de meeste ontwikkelde landen vinden dat deze zich buiten de grenzen van hun rol bevinden. North stelt dat het verminderen van onzekerheid een basisdoel is van instituties (North, 1990). Maar de Chinese beleidsmakers doen uitschijnen dat, hoewel het hun intentie is om UDI te ondersteunen en om de onzekerheid en de risico's voor de Chinese ondernemingen te reduceren, dikwijls het tegengestelde bereikt wordt. Beleidsmaatregelen die bedoeld zijn om investeringen aan te moedigen, zoals financiële steun, kunnen mogelijk de onzekerheid en risico's vermeerderen.

North argumenteert dat de rol van instituties geworteld is in de transactiekosten en dat informatie daarin een belangrijk element is (North, 1990). Het bereik dat formele instituties hebben in UDI vanuit China gaat verder dan dat wat gewoonlijk als een normale rol van de regering wordt gezien. De Chinese regering bezorgt

zoals zo vele regeringen informatie aan ondernemingen over het markt- en investeringsklimaat in doellanden, maar ze gaat verder, niet enkel door financiële steun te verstrekken, maar ook door bijvoorbeeld regulerende verplichtingen op te leggen over de stappen die ondernemingen moeten zetten om hun risico's te verminderen, door risico's in acht te nemen tijdens het goedkeuringsproces voor UDI-projecten en door bepaalde risicovolle activiteiten te verbieden. De staat probeert dus een actieve rol te spelen in de informatiestroom en in het inschatten van risico, die verder gaat dan wat we in de meeste ontwikkelde markteconomieën vinden. Gezien de rol die de staat in het verleden en nu nog steeds op zich heeft genomen in het sturen van de Chinese economie, is het nauwelijks een verrassing dat hij een dergelijke rol speelt. Vele beleidsmaatregelen die aangenomen werden, volgden de ontwikkeling van UDI eerder dan dat ze eraan voorafgingen. De staat, die geconfronteerd wordt met de gevolgen van een vermeerderde UDI, probeert een substituuat aan te leveren voor de Chinese bedrijven die zich kennelijk niet aan risico's kunnen aanpassen, wat in ontwikkelde economieën als een zaak van het bedrijf beschouwd zou worden. Hoewel het controlesysteem over UDI aanzienlijk geliberaliseerd is, betekent dit niet dat de staat zich heeft teruggetrokken, maar wel dat zijn rol veranderd is.

Noten

1. De statistieken over de investeringsstromen van UNCTAD komen overeen met die van het Chinese handelsministerie (MOFCOM).
2. Ter vergelijking: het beleid en de regulering rond inkomende investeringen werden in detail uitgewerkt in de begindagen van de 'hervorming en opening'.
3. Waihui guanli zanzing tiaoli [Voorlopige adviezen over de administratie van deviezen], SR, 18 december 1980. Het tweede doel van deze adviezen, dat in artikel 1 wordt geformuleerd, is "om de inkomsten van de natie uit wisseltransacties te vermeerderen". De adviezen schrijven voor dat, behalve indien de wet anders stelt, alle inkomsten uit wisseltransacties van Chinese of buitenlandse instellingen of individuen aan de Bank van China verkocht moeten worden. Alle circulatie en gebruik van vreemde deviezen in China was verboden. Dit plan moest de inkomsten uit wisseltransacties en betalingen aan alle entiteiten in China beheersen.
4. Guanyu zai guowai kaishe heying qiye de zanzing guiding [Voorlopige voorschriften over de oprichting van coöperatieve ondernemingen buiten China], MOFERT, 3 november 1981. Om dit in de juiste context te plaatsen moet men onthouden dat er op

dit moment slechts enkele buitenlandse handelsbedrijven bestonden onder het centrale gezag van MOFERT.

5. Guanyu zai guowi he gang ao diqu juban feimaoyixing hezi jingying qiye shenpi quanxian he yuanzi de tongzhi [Rondzendbrief over jurisdictie en de principes voor onderzoek en goedkeuring van joint venture niet-handelsondernemingen buiten China en de Hong Kong- en Macau-regio's], MOFERT, 1984, Guanyu zai guowai kaishe feimaoyixing hezi jingying qiye de shenpi chengxu he guanli banfa [Procedures voor de administratie en het onderzoeks- en goedkeuringsproces (proeve) voor de vestiging van niet-handels-, coöperatieve investeringsbedrijven buiten China], MOFERT, 1 februari 1985.

6. Sun, Y.-W. (1996). *Chinese Outward Investment in Hong Kong: Trends, Prospects and Policy Implications*, OECD Development Centre, Working Paper.

7. Jingwai touzi waihui guanli banfa [Procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen], SAFE, 3 maart 1989.

8. In tegenstelling tot de eerdere Voorlopige procedures voor de administratie van deviezen, verwezen de Vreemde deviezenprocedures niet naar de behoefte om de winsten uit wisseltransacties te vermeerderen, maar naar het in evenwicht krijgen van de internationale betalingen (artikel 1). Ze geven ook aan dat ze van kracht zijn om economische en technologische samenwerking aan te moedigen en om de deviezencontrole voor UDI te verstevigen.

9. Jingwai touzi waihui guanli banfa xize [Gedetailleerde regels voor de procedures voor de administratie van buitenlandse deviezen voor uitgaande investeringen], SAFE, 6 juni 1990.

10. Guanyu bianzhi, shenpi jingwai touzi xiangmu de xiangmu jianyi shu he kexingxing yanjiu baogao guiding [Voorschriften voor het schrijven, onderzoeken en goedkeuren van projectvoorstellen voor buitenlandse investeringen en haalbaarheidsstudierapporten], Staatsplanningscommissie (SPC), 17 augustus 1991.

11. Duiwai jingji maoyibu guanyu zai jingwai juban feimaoyixing qiye de shenpi he guanli guiding (shixing gao) [Voorschriften (proeve) voor het onderzoek, de goedkeuring en de administratie van niet-handelsondernemingen die opereren buiten China], MOFERT, 23 maart 1992.

12. Jingwai guoyou zichan chanquan dengji guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie en registratie van staatsactiva buiten China], Staatsadministratiebureau voor staatsactiva, 25 juni 1992.

13. Jingwai touzi waihui fengxian ji waihui zijin lai yuan shencha de shenpi guifan [Voorschriften voor het onderzoek en de goedkeuring van de verificatie van uitgaande investeringsrisico's en de bron van deviezenfondsen], SAFE, 20 september 1993.

14. Pizhuan guojia jiwei guanyu jiaqiang haiwai touzi xiangmu guanli yijian de tongzhi [Rondzendbrief over de goedkeuring en de uitzending van het advies van de staatsplaningscommissie over de versteviging van de administratie van overzeese investeringsprojecten], SR, 5 maart 1991.

15. Voor het relaas over enkele kolossale gevallen in de jaren 1980, zie: Rafferty, K. (1989), *City on the Rocks: Hong Kong's Uncertain Future*, London, Viking.

16. Guanyu zanting shougou jingwai qiye he jinyibu jiaqiang jingwai touzi guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de opschorting van de acquisities van ondernemingen buiten China en de verdere versteviging van de administratie van de uitgaande investeringen], SR, 3 september 1993. Deze rondzendbrief werd ondersteund door Guanyu guanche luoshi << Guowuyuan guanyu zanting shougou jingwai qiye he jinyibu jiaqiang jingwai touzi guanli de tongzhi >> jinji tongzhi, [Urgente rondzendbrief over de implementatie van << Rondzendbrief over de opschorting van de acquisities van ondernemingen buiten China en de verdere versteviging van de administratie van de uitgaande investeringen >>], Ministerie van Financiën (MOF), 23 november 1993.

17. Buckley *et al.* (2007) en in navolging Luo *et al.* (2010) schrijven de vermeerdering van UDI in 1992 toe aan de “beleidsliberalisering” die het resultaat was van Deng Xiaopings bekende “zuiderse toer” in februari van dat jaar. Maar, zoals de hier besproken documenten aantonen, in feite was er geen beleidsliberalisering van UDI, hoewel ondernemingen en zelfs plaatselijke autoriteiten gebruik hebben gemaakt van de plotse impuls tot hervorming en economische expansie die Deng aangaf om activiteiten te ondernemen die buiten de toegelaten grenzen lagen.

18. Guanyu jinyibu gaige waihui guanli tizhi de gonggao [Mededeling over de verdere hervorming van het deviezenadministratiesysteem], PBOC, 28 december 1993. Herhaald in Jiehui, shouhui ji fuhui guanli zanxing guiding [Voorlopige voorschriften voor de administratie van de vereffeningen, aankopen en betalingen in deviezen], PBOC, 26 maart 1994, en Guanyu << Jingwai touzi guanli banfa >> de buchong tongzhi [Aanvullende rondzendbrief over << Procedures voor de administratie van deviezen voor uitgaande investeringen >>], SAFE, 14 september 1995.

19. Guanyu jinyibu gaige waihui guanli tizhi de gonggao [Mededeling over de verdere hervorming van het deviezenadministratiesysteem], PBOC, 28 december 1993. Buckley

et al. (2008) en in navolging Luo *et al.* (2010) zijn verkeerdelijk van de opvatting dat deze hervorming een liberalisering betekende van het deviezensysteem voor UDI. Uit hun statistische analyse trekken Buckley *et al.* (2008) de 'verrassende' conclusie dat UDI negatief gerelateerd is aan deze 'liberalisering' en ze formuleren de hypothese dat het een bewijs vormt van de idiosyncratische benadering van het internationaal zaken doen door Chinese transnationale corporaties. De oplossing van dit probleem is dat er geen liberalisering van UDI was. Uitgaande leningen en hulp vanuit China werden op gelijkaardige wijze specifiek door het systeem uitgesloten. Ze suggereren ook dat een mogelijke interpretatie van de vermindering van de Chinese UDI na 1994 is, dat de deviezenliberalisering Chinese firma's betere toegang gaf tot sterke valuta vanuit binnenlandse bronnen, dat dit de noodzaak verminderde om in het buitenland te investeren, en dat verder onderzoek hiervan nodig is. Zoals we eerder hebben gezien, hernam de centrale regering in 1993 de controle over niet-goedgekeurde UDI, wat de daaropvolgende daling verklaart.

20. Guanyu <<Jingwai touzi waihui guanli banfa >> de buchong tongzhi [Aanvullende rondzendbrief over <<Procedures voor de administratie van deviezen voor buitenlandse investeringen >>], SAFE, 14 september 1995.

21. Jingwai touzi caiwu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de financiële administratie van de buitenlandse investeringen], MOF, 6 juni 1996.

22. Jingwai guoyou zichan chanquan dengji guanli zanxing banfa shishi xize [Gedetailleerde implementeringsregels voor de Voorlopige procedures voor de administratie en registratie van staatsactiva buiten China], Staatsadministratiebureau voor staatsactiva, 11 september 1996, Jingwai guoyou zichan guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva buiten China], MOF, Ministerie van Buitenlandse Zaken, SAFE, Algemene douaneadministratie, 27 september 1999.

23. Waihui guanli tiaoli [Adviezen voor de administratie van deviezen], 29 januari 1996. Deze adviezen vervingen de Voorlopige adviezen uit 1980. Jiehui, shouhui ji fuhui guanli guiding [Voorschriften voor de vereffeningen, aankopen en betalingen in deviezen], PBOC, 20 juni 1996.

24. Guanyu jiaqiang ziben xiangmu waihui guanli ruogan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over bepaalde problemen betreffende de versteviging van de administratie van de deviezen op de kapitaalrekening], SAFE, 15 september 1998. De rondzendbrief verwees naar problemen met de kapitaalrekening en onder meer naar maatregelen getroffen door SAFE voor de opschorting van de onderzoeken rond deviezenrisico's bij UDI. Zulke onderzoeken waren een noodzakelijke stap voor de goedkeuring van UDI.

25. Guanyu wanshan ziben xiangmu waihui guanli youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verbetering en administratie van deviezen op de kapitaalrekening], SAFE, 7 januari 1999.

26. Guanyu guli qiye fazhan jingwai dailiao jiagong zhuangpei yewu yijian [Advies over de aanmoediging van ondernemingen in de ontwikkeling van de buitenlandse verwerking en assemblage van materialen], Ministerie van Buitenlandse Handel en Economische Samenwerking (MOFTEC), Staatscommissie voor economie en handel, MOF, 1 februari 1999, Guli qiye liyong yuanwai youhui daikuan he yuanwai hezi hezuo xiangmu jijin kaizhan jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu yijian de tongzhi [Rondzendbrief over het Advies over de aanmoediging van ondernemingen die buitenlandse voorkeurschulpleningen en buitenlandse joint venture hulpsamenwerkingsfondsen gebruiken om verwerkings- en assemblagehandel te bevorderen buiten China], MOFTEC, 22 maart 1999, Guanyu jingwai dai liao jiagong zhuangpei xiangmu shenbao chengxu ji youguan shixiang de tongzhi [Rondzendbrief over de procedures voor de rapportering over verwerkings- en assemblageprojecten buiten China en verwante zaken], MOFTEC, Staatscommissie voor economie en handel, 4 mei 1999, Guanyu jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu youguan chukou tui shui wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de vermindering van exportbelastingen in het geval van verwerkings- en assemblageprojecten buiten China], Staatsbelastingsadministratie (SAT), MOFTEC, 5 mei 1999, Jingwai jiagong maoyi qiye zhouzhuan waihui daikuan tie xi guanli banfa, [Procedures voor de administratie van de interesten op werkingskapitaaleningen in deviezen voor verwerkingshandelondernemingen buiten China], MOF, MOFTEC, 19 mei 1999, Guanyu zhichi jingwai jiagong maoyi yewu de xindai zhidao yijian [Richtadvies over kredieten voor de ondersteuning van verwerkingshandelsbedrijven buiten China], PBOC, MOFTEC, 30 juni 1999.

27. Zhuanfa waijingmaobu, guojia jingmaowei, caizhengbu guanyu guli qiye kaizhan jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu yijian de tongzhi [Rondzendbrief over de uitzending van het Advies over de aanmoediging van ondernemingen bij het ontwikkelen van de buitenlandse verwerkings- en assemblage van materialen, door het Ministerie van Buitenlandse Economische Relaties en Handel, de Staatscommissie voor economie en handel, en het Ministerie van Financiën], SR, 14 februari 1999.

28. Guanyu jianhua jingwai dai liao jiagong zhuangpei yewu waihui guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de vereenvoudiging van de deviezenadministratie voor de verwerkings- en assemblagebedrijven buiten China], MOFTEC, SAFE, 20 april 1999, Guojia waihui guanli ju guanyu bufen xiangmu mian jiao jingwai touzi hui hui lirun baozhengjin de tongzhi [Rondzendbrief over de vrijstelling voor bepaalde projecten van het garantiefonds voor de repatriëring van winst uit uitgaande investeringen in deviezen], SAFE, 7 september 1999.

29. Zhonggong zhongyang guanyu zhiding guomin jingji he shehui fazhan dishiwu nian jihua de jianyi [Advies van de CCPCC over de formulering van het tiende nationale economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan], aangenomen door de vijfde plenaire bijeenkomst van de 15de sessie van de CCPCC op 11 december 2000.

30. Zhonghua renmin gonghe guo guomin jingji he shehui fazhan di shi ge wunian jihua gangyao [Schets van het tiende economische en sociale ontwikkelingsvijfjarenplan], Hoofdstuk 17, Sectie 4, 15 maart 2001.

31. Guanyu zuo hao 2001 nian nongye he nongcun gongzuo de yijian [Advies over de correcte implementatie van landbouw- en landelijk werk in 2001], Centrum van de Chinese Communistische Partij, SR, 11 januari 2001, Guanyu "shiwu" qijian jinyibu cujin jidian chanpin chukou de yijian [Advies over de verdere aanmoediging van de export van elektronische producten in de periode van het "Tiende vijfjarenplan"], 3 oktober 2001, Zhenxing ruanjian chanye xingdong gangyao (2002 nian zhi 2005 nian) [Schets van het actieplan voor de revitalisering van de softwareindustrie (2002-2005)], Departement voor informationaliseringswerk van de Staatsraad, 24 juli 24 2002, Guanyu cujin meitan gongye jiankang fazhan de ruogan yijian, [Advies betreffende de aanmoediging van de gezonde ontwikkeling van de kolenindustrie], SR, 6 juli 2005.

32. Guojia guli kaizhan jingwai jiagong maoyi chanpin mulu [Productcatalogus voor de staatsaanmoediging van de ontwikkeling van verwerkingshandel buiten China], Staatscommissie voor economie en handel, MOFTEC, 1 december 2002, Guanyu jianhua jingwai jiagongmaoyi xiangmu shenpi chengxu he xiafang quanxian youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de vereenvoudiging van de procedures en de decentralisatie van jurisdictie voor het onderzoek en de goedkeuring van verwerkingshandelsprojecten buiten China], MOFCOM, SAFE, 26 juni 2003.

33. Zai dongnan feizhou diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagongmaoyilei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Oost- en Zuid-Afrikaanse regio's], MOFCOM, 23 oktober 2003, Zai lamei diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagong maoyilei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Latijns-Amerikaanse regio], MOFCOM, 16 april 2004, Zai yazhou diqu kaizhan fangzhi fuzhuang jiagongmaoyi lei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Aziatische regio], MOFCOM, 19 mei 2004, Zai zhongdong ou diqu kaizhan jiyong dianqi jiagongmaoyi lei touzi guobie zhidao mulu [Leidraad-landencatalogus voor de ontwikkeling van investeringen in de textiel- en kledingsverwerkingshandel in de Centrale en Oost-Europese regio], MOFCOM, 10 december 2003.

34. Guanyu tiaozheng zibenxiang xia bufen gou hui guanli cuoshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van bepaalde administratieve maatregelen voor deviezenaankopen op de kapitaalrekening], PBOC, SAFE, 24 oktober 2001.
35. Guanyu qingli jingwai touzi hui hui lirun baozhengjin youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende het overboeken van de garantiefondsen voor de repatriëring van winst uit uitgaande investeringen], SAFE, 12 november 2002. Herhaald in Guojia waihui guanliju gonggao [Mededeling van de Staatsadministratie voor buitenlandse deviezen], SAFE, 15 april 2003.
36. Guanyu jianhua jingwai touzi waihui zijin lai yuan shencha youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de vereenvoudiging van de bronnenverificatie van deviezenfondsen voor uitgaande investeringen], SAFE, 19 maart 2003.
37. Guanyu kuoda jingwai touzi shenpi quanxian gaige shi dian de pifu [Antwoord over proeflocaties voor de hervorming van de verbreding van jurisdictie voor het onderzoek en de goedkeuring van uitgaande investeringen], MOFCOM, 28 april 2003, Guanyu jinyibu shenhua jingwai touzi waihui guanli gaige youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verdere verdieping van de hervorming van de deviezenadministratie van uitgaande investeringen], SAFE, 15 oktober 2003.
38. Guojia waihui guanliju gonggao [Mededeling van de Staatsadministratie voor buitenlandse deviezen], SAFE, 15 april 2003.
39. Guanyu kuoda jingwai touzi waihui guanli gaige shidian youguan wenti de tongzhi [Mededeling over problemen betreffende proeflocaties voor de verbredingshervorming van de deviezenadministratie vooruitgaande investeringen], SAFE, 19 mei 2005.
40. Guanyu kuoda jingwai touzi waihui guanli gaige shidian youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende proeflocaties voor de verbredingshervorming van de deviezenadministratie voor uitgaande investeringen], SAFE, 19 mei 2005, Guanyu tiaozheng bufen jingwai touzi waihui guanli zhengce de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van bepaalde maatregelen betreffende de deviezenadministratie voor uitgaande investeringen], SAFE, 6 juni 2006.
41. Guanyu tiaozheng jingnei yinhang wei jingwai touzi qiye tigong rongzixing duiwai danbao guanli fangshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van de middelen van de administratie van het verstrekken van financiële garanties door binnenlandse banken aan ondernemingen die buiten China investeren], SAFE, 16 augustus 2005.

42. Guanyu tiaozheng bufen jingwai touzi waihui guanli zhengce de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van enkele deviezenadministratiemaatregelen voor uitgaande investeringen], SAFE, 1 juli 2006.
43. Jingnei jigou jingwai zhijie touzi waihui guanli guiding [Voorschriften voor de deviezenadministratie van uitgaande investeringen door binnenlandse entiteiten], SAFE, 13 juli 2009.
44. Jingwai zhijie touzi renminbi jiesuan shidian guanli banfa, [Procedures voor de administratie van proeflocaties voor het overboeken van renminbi voor uitgaande directe investeringen], PBOC, 6 januari 2011.
45. Guanyu jingwai touzi kaiban qiye hezhun shixiang de guiding [Voorschriften voor zaken betreffende de verificatie en goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen door uitgaande investeringen], MOFCOM, 1 oktober 2004.
46. Jingwai touzi xiangmu hezhun zanxing guanli banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van het onderzoeken van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 9 oktober 2004.
47. Guanyu touzi tizhi gaige de jue ding [Beslissing over de hervorming van het investeringssysteem], SR, 16 juli 2004.
48. Guanyu wanshan jingwai touzi xiangmu guanli youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verbetering van de administratie van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 8 juni 2009, Guanyu zuohao jingwai touzi xiangmu xiafang hezhun quanxian gongzuo de tongzhi [Rondzendbrief over het juist uitvoeren van werk betreffende het delegeren van jurisdictie voor het nakijken en goedkeuren van uitgaande investeringsprojecten], NDRC, 14 februari 2011.
49. Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (yi) [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (1)], MOFCOM, 8 juli 2004, Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (er), [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (2)], MOFCOM, MFA, oktober 2005, Duiwai touzi guobie chanye daoxiang mulu (san) [Leidraad-landencatalogus voor uitgaande investeringen (3)], MOFCOM, MFA, NDRC, 31 januari 2007.
50. Guobie touzi jingying zhangai baogao zhidu [Rapporteringsstelsel voor landen over investeringsbarrières], MOFCOM, 11 november 2004.
51. Guanyu dui guojia guli de jingwai touzi zhongdian xiangmu jiyu xindai zhichi youguan wenti tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan het geven van on-

dersteuningskredieten voor grote uitgaande investeringsprojecten aangemoedigd door de staat], NDRC, Exim Bank, 9 mei 2003. Herzien door Fagaiwaizi [2004] 2345 hao, 27 oktober 2004.

52. Guanyu 2005 nian shenhua jingji tizhi gaige de yijian [Advies over de verdieping van de hervorming van het economisch systeem 2005], SR, 4 april 2005. Riep specifiek op tot de afkondiging van bepalingen voor de administratie van uitgaande investeringen, die dat jaar niet afgekondigd werden. Procedures voor uitgaande investeringen werden pas afgekondigd in 2009.

53. Jingwai touzi chanye zhidao zhengce [Stuurbeleid voor de uitgaande investeringssector], NDRC, MOFCOM, MFA, MOF, Algemene douaneadministratie, SAT, SAFE, 5 juli 2006.

54. Uitgaand investeringsbeleid, artikel 6.

55. Doeleinden voor UDI die gelijkaardige taal gebruiken werden reeds voorheen geformuleerd in Guanyu dui guojia guli de jingwai touzi zhongdian xiangmu jiyu xindai zhichi youguan wenti tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan het geven van ondersteuningskredieten voor grote uitgaande investeringsprojecten aangemoedigd door de staat], NDRC, Exim Bank, 9 mei 2003 en in Guanyu jianli jingwai touzi zhongdian xiangmu fengxian baozhang jizhi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de oprichting van een risicobeschermingssysteem voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese export- en kredietverzekeringcorporatie (Sinosure), 25 januari 2005 en ook in Guanyu jinyibu jiaqiang dui jingwai touzi zhongdian xiangmu rongzi zhichi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de verdere versteviging van fondsenondersteuning voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese ontwikkelingsbank, 25 september 2005.

56. Uitgaand investeringsbeleid, artikel 8.

57. Guanyu tiaozheng jingnei yinhang wei jingwai touzi qiye tigong rongzixing duiwai danbao guanli fangshi de tongzhi [Rondzendbrief over de aanpassing van de middelen voor de administratie van het verstrekken van financiële garanties door binnenlandse banken aan ondernemingen die buiten China investeren], SAFE, 16 augustus 2005.

58. In Guanyu jinyibu jiaqiang dui jingwai touzi zhongdian xiangmu rong zi zhichi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan de verdere

versteving van fondsenondersteuning voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Chinese ontwikkelingsbank, 25 september 2005.

59. Guanyu jinyibu jiada dui jingwai zhongdian xiangmu jinrong baoxian zhichi lidu youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de verhoging van de financiering en de verzekeringsondersteuning voor grote projecten buiten China], Chinese ontwikkelingsbank, Sinosure, 18 januari 2006.

60. Duiwai jingji hezuo zhuan xiang zijin guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van speciale fondsen voor buitenlandse economische samenwerking], MOF, MOFCOM, 9 december 2005.

61. Guowai kuangchan ziyuan fengxian kancha zhuanxiang zijin guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van speciale fondsen voor de prospectie voor risicovolle ondernemingen voor grondstofontginning buiten China], MOF, 31 oktober 2005, Guanyu duiwai jingji jishu hezuo zhuanxiang zijin zhichi zhengce youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen verbonden aan beleidsondersteuning voor speciale fondsen voor buitenlandse economische en technologische samenwerking], MOF, MOFCOM, 8 mei 2006.

62. Guanyu jiaqiang jingwai zhong zi qiye jigou yu renyuan anquan baohu gongzuo de yijian [Advies over de versteving van arbeidsveiligheid voor entiteiten en personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, MFA, SASAC, 28 september 2005.

63. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels voor het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, 17 oktober 2005.

64. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels voor het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, 17 oktober 2005.

65. Jingwai touzi guanli banfa [Procedures voor de administratie van uitgaande investeringen], MOFCOM, 16 maart 2009.

66. Yin fa <<Jingwai zhong zi qiye jigou he renyuan anquan guanli guiding >> de tongzhi [Rondzendbrief over het afdrukken en de distributie van de <<Voorschriften voor de administratie van de veiligheid van de entiteiten en het personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren >>], MOFCOM, MFA, NDRC, Ministerie

van Openbare Veiligheid, SASAC, Staatsadministratie voor arbeidsveiligheid, Chinese federatie voor industrie en handel, 13 augustus 2010.

67. Jingwai zhong zi qiye jigou he renyuan anquan guanli guiding [Voorschriften voor de administratie van de veiligheid van de entiteiten en het personeel van ondernemingen die in het buitenland investeren], MOFCOM, MFA, NDRC, Ministerie van Openbare Veiligheid, SASAC, Staatsadministratie voor arbeidsveiligheid, Chinese federatie voor industrie en handel, 13 augustus 2010.

68. Jingwai touzi lianhe nian jian zanzing banfa [Voorlopige procedures voor de gezamenlijke jaarlijkse inspectie van de uitgaande investeringen], MOFTEC, SAFE, 27 oktober 2002.

69. Jingwai touzi zonghe jixiao pingjia banfa (shixing) [Procedures (proeve) voor de evaluatie van de algemene resultaten van de uitgaande investeringen], MOFTEC, 1 januari 2003.

70. Guanyu jinrong jigou dui jingwai zichan fuzhai ji sunyi shenbao youguan shixiang de tongzhi [Rondzendbrief over zaken betreffende de rapportering door financiële instellingen over de balans en de winst- en verliesrekeningen buiten China], SAFE, 13 december 2005.

71. Guanyu jianli jingwai touzi zhongdian xiangmu fengxian baozhang jizhi youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over problemen betreffende de oprichting van een risicopreventiesysteem voor grote uitgaande investeringsprojecten], NDRC, Sinosure, 25 januari 2005.

72. Jingwai touzi kaiban qiye hezhun xize [Gedetailleerde regels over het nazicht en de goedkeuring van de vestiging en werking van ondernemingen die investeren buiten China], MOFCOM, 17 oktober 2005.

73. 2006 nian gongzuo yaodian [Belangrijke werkpunten in 2006], SR, 19 maart 2006.

74. Hu Jintao: wanxi jingwai touzi fengxian guanli tigao liyong waizi zhiliang [Hu Jintao: Verbeter het risicomanagement van uitgaande investeringen en verhoog de kwaliteit van het gebruik van buitenlandse investeringen], *Xinhuanet*, 30 september 2007.

75. Shenjishu zhuyao zhize neishe jigou he renyuan bianzhi guiding [Voorschriften voor de interne organisatie en personeelsverstrekking voor de belangrijkste verantwoordelijkheden van het staatsauditbureau], SR, 11 augustus 2008.

76. Duiwai touzi hezuo jingwai anquan fengxian yujing he xinxi tongbao zhidu [Systeem voor de waarschuwing voor buitenlandse veiligheidsrisico's en informatierapportering], MOFCOM, 26 augustus 2010.

77. Guoziwei: jinkuai wanshan dui jingwai zhong zi qiye de jianguan yiji jiankong [SASAC: Verbeter dringend het toezicht op en de controle over ondernemingen met Chinees investeringsgeld buiten China], *Xinhua* 30 mei 2005.

78. Guanyu zuo hao zhongyang qiye 2005 niandu caiwu juesuan he 2006 niandu caiwu jianguan gongzuo de tongzhi [Rondzendbrief over de juiste wijze om werk uit te voeren op de financiële boekhouding uit 2005 en het financiële toezicht van staatsondernemingen onder centraal gezag in 2006] SASAC, 2 december 2005.

79. Zhongyang qiye touzi jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van het toezicht op investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SASAC, 28 juni 2006.

80. Guoziwei 07 nian guihua: jiang zhiding yangqi jingwai touzi jianguan zhidu [SASAC 07 Plan: Formuleer een toezichtssysteem voor uitgaande investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], *Xinhua* 8 maart 2007

81. Guanyu jinyibu guifan zhongyang qiye touzi guanli de tongzhi [Rondzendbrief over de verdere bepaling van de administratie van investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SASAC, 27 juni 2007.

82. Li Rongrong: qiye haiwai hezuo yiding yao shuangying xiangmu zizhu jue ding [Li Rongrong: Ondernemingen die overzee investeren moeten win-win zijn, er moet project per project beslist worden], *China.org* 10 augustus 2008.

83. Zhongyang qiye jingwai guoyou zichan jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva van staatsbedrijven onder centraal gezag buiten China], SASAC, 14 juni 2011, Zhongyang qiye jingwai guoyou chanquan guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de administratie van staatsactiva van staatsbedrijven onder centraal gezag buiten China], SASAC, 14 juni 2011.

84. Guowuyuan bangongting zhuanfa caizhengbu, guojia guoyou zichan guanli ju guanyu zhu gang ao jigou yi geren mingyi banli chanquan zhuce dengji shouxu deng wenti de yijian tongzhi [Rondzendbrief over de uitzending van het Advies over problemen zoals de registratieprocedures voor het uitvoeren van de activaregistratie op naam van individuen, door entiteiten gevestigd in Hong Kong en Macau, door het Ministerie van Financiën en het Administratiebureau voor staatsactiva], SR, 16 november 1989.

85. Jingwai touzi caiwu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures voor de financiële administratie van de uitgaande investeringen], MOF, 6 juni 1996.
86. Guanyu guifan guoyouqiye jingwai touzi zhong geren daichi gufen youguan wenti de tongzhi [Rondzendbrief over het reguleren van problemen betreffende individuen die aandelen hebben van uitgaande investeringen door staatsbedrijven], MOF, 26 maart 2010.
87. Zhongyang qiye jingwai touzi jiandu guanli zanxing banfa [Voorlopige procedures over de administratie van uitgaande investeringen door staatsbedrijven onder centraal gezag], SR, 18 maart 2012.

Bibliografie

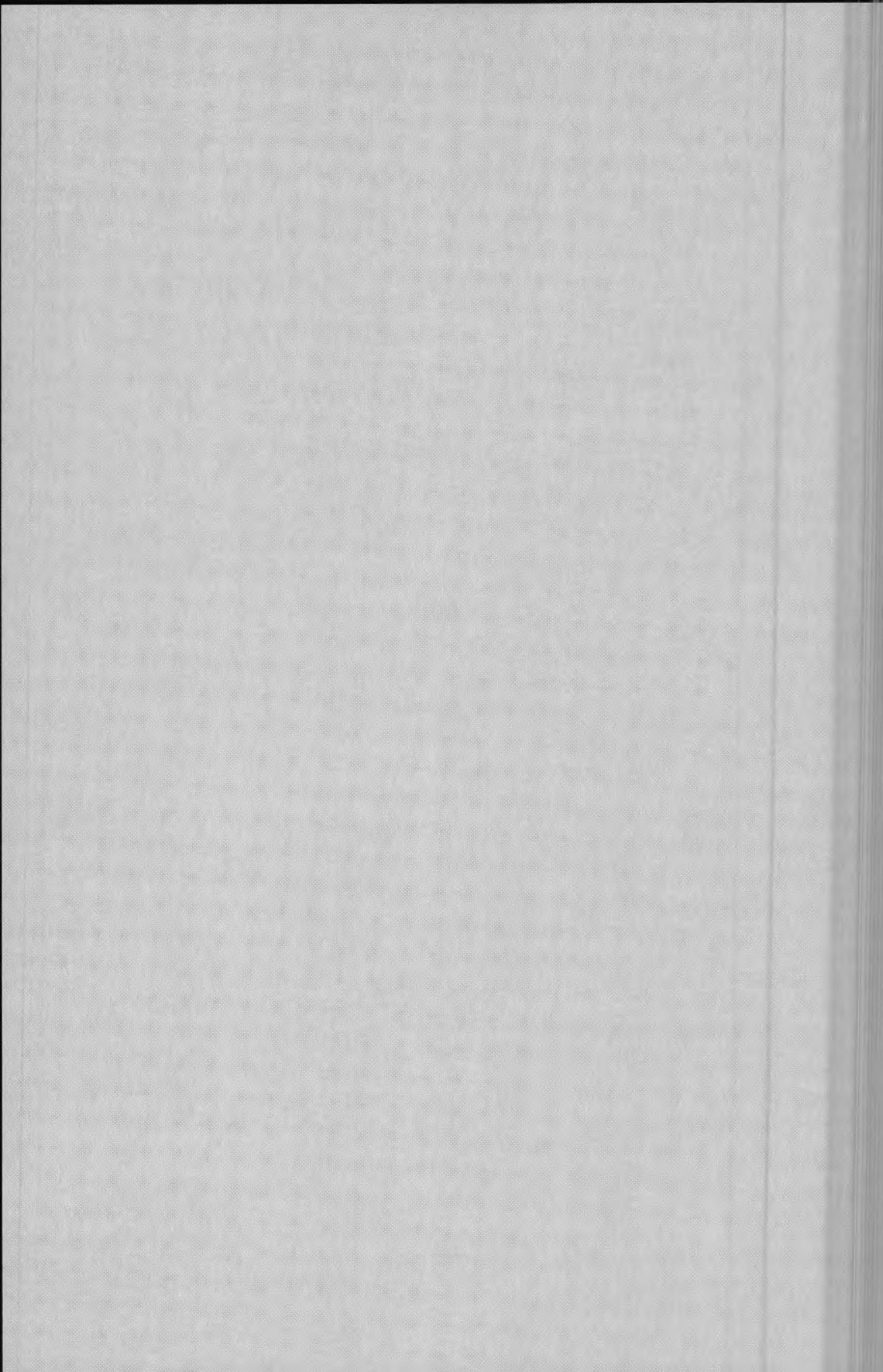
- Buckley, P.J., Clegg, L.J., Cross, A.R., Liu, X., Voss, H. & Zheng, P. (2007). The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment. *Journal of International Business Studies*, 38 (4), 499-518.
- Buckley, P.J., Clegg, L.J., Cross, A.R., Voss, H., Rhodes, M. & Zheng, P. (2008). Explaining China's Outward FDI: An Institutional Perspective. In K.P. Sauvant (ed.), *The Rise of Transnational Corporations From Emerging Markets: Threat or Opportunity?* (pp. 107-157). Cheltenham: Edward Elgar.
- Buckley, P.J., Cross, A.R., Tan, H., Xin, L. & Voss, H. (2008). Historic and Emergent Trends in Chinese Outward Direct Investment. *Management International Review*, 48 (6), 715-748.
- Dunning, J.H. & Lundan, S.M. (2008). Institutions and the OLI Paradigm of the Multinational Enterprise. *Asia Pacific Journal of Management*, 25 (4), 573-593.
- Luo, Y., Xue, Q. & Han, B. (2010). How Emerging Market Governments Promote Outward FDI: Experience from China. *Journal of World Business*, 45 (1), 68-79.
- North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York, London: WW Norton & Co.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peng, M.W., Wang, D.Y.L. & Jiang, Y. (2008). An Institution-based View of International Business Strategy: A Focus on Emerging Economies. *Journal of International Business Studies*, 39 (5), 920-936.
- Titan, A. (2010). Institutional Analysis and the Determinants of Chinese FDI. *Multinational Business Review*, 18 (3), 1-24.

DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

ESSAY:	
Nihil novi sub sole?	
De historische wortels van het naoorlogse Vlaams-nationalisme en hun invloed op de hedendaagse politiek	95
Niels Matheve	
SYMPOSIUM:	
Partijen schrijven programma's	111
Caroline Gennez, Frederiek Vermeulen, Vincent Van Peteghem en Marjolein Meijer	
ONDERZOEK UITGELICHT:	
De Europese Commissie is een normale regering geworden	127
Anchrit Wille	
Het committeeprobleem van kiezers en hervormingen in welvaartsprogramma's	130
David Hollanders en Barbara Vis	
Dichtbij de politiek: hoe interactieve en persoonlijke communicatie de politieke betrokkenheid van kiezers vergroot	133
Sanne Kruike-meier, Guda Van Noort, Rens Vliegenthart en Claes H. De Vreese	
CALL FOR PAPERS	136
AUTEURSINFO	137



Nihil novi sub sole? De historische wortels van het naoorlogse Vlaams- nationalisme en hun invloed op de hedendaagse politiek

Niels Matheve

Niemand kan er nog naast kijken: de Belgische politiek wordt meer en meer gekenmerkt door een politieke strijd in de letterlijke zin van het woord. “De N-VA pakt dossiers enkel destructief aan. Ze wil geen overleg, geen consensus. Het is een stelletje autisten geworden” (De Standaard, 23 januari 2013). “De socialisten willen wel bepalen, maar niet betalen” (Radio 1, 28 juni 2012). Er gaat de laatste maanden geen week voorbij of de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) en de overige politieke partijen vliegen elkaar in de haren over een of ander actueel politiek thema, een schouwspel dat door de media maar al te gretig wordt opgepikt. Vooral tussen de linkerkzijde en de Vlaams-nationalisten lijkt de relatie erg gespannen, ondanks het feit dat sp.a en N-VA samen in de Vlaamse regering zitten. Waar komt die ‘plotse’ polarisatie vandaan? Hoe kan het dat de verhoudingen tussen de Vlaams-nationalisten en de Vlaamse socialisten al haast even verzuurd zijn als die met de Waalse socialisten? Het antwoord op die vraag is eenvoudig: de spanningen tussen beide zijn er altijd geweest. De geschiedenis van het Vlaams-nationalisme wordt immers al decennialang gekenmerkt door zowel een interne als een externe spanning tussen links en rechts, tussen progressief en conservatief en tussen pragmatisme en dogmatisme. Doorgaans speelden die spanningen zich af in de marge, simpelweg omdat het Vlaams-nationalisme in de Belgische politieke geschiedenis slechts een ‘marginaal’ verschijnsel was. Maar met de klinkende verkiezingsoverwinning van N-VA (2010) werd het hiervoor vernoemde spanningsveld in één klap in het centrum van de Belgische politiek gebracht, met de gekende politieke crisis tot gevolg. In dat opzicht bieden een aantal ervaringen uit het verleden een belangrijke verklaring voor de houding van de Vlaams-nationalisten in de hedendaagse politiek.

1. Inleiding

De Belgische politiek is door zijn complexe staatsstructuren nooit eenvoudig te doorgronden geweest, en de recente electorale aardverschuivingen hebben de situatie er niet eenvoudiger op gemaakt.¹ Terwijl in het noorden van het land de rechts-conservatieve N-VA grote successen boekte, wisten in het zuiden de Waalse socialisten (PS) hun electorale positie nog te versterken. Door de gewaarborgde pariteit in de ministerraad waren beide partijen – nochtans elkaars ideologische tegenpolen – na de federale verkiezingen van 2010 bijgevolg gedoemd tot samenwerken. Dat verliep niet van een leien dakje, integendeel. Wie er de berichtgeving vanaf 2010 opnieuw op naleest, wordt om de oren geslagen met woorden als ‘crisis’, ‘polarisatie’ en ‘politieke impasse’. Maar anders dan soms gesuggereerd wordt, beperken die crisis en polarisatie zich niet louter tot de relatie tussen PS en N-VA of het federale niveau in het algemeen. Daarvoor zijn er ook op het regionale, Vlaamse niveau te veel spanningen. Er is bijgevolg eerder sprake van een ‘hernieuwde’ levensbeschouwelijke polarisatie, die in heel wat aspecten doet terugdenken aan de situatie in België (1945-1958) en Nederland (1966-1977) van enkele decennia geleden. De klassieke Belgische tegenstelling tussen katholieken (Vlaams-nationalisten en de katholieke partij) en vrijzinnigen (liberalen en socialisten) mag dan wel maatschappelijk verdampt zijn, zij heeft in ieder geval plaatsgemaakt voor een nieuwe tegenstelling tussen conservatieve en progressieve krachten in de politiek.

Deze tegenstellingen tussen de progressieve linkerzijde – in het bijzonder de

socialisten – en de conservatieve Vlaams-nationalistische rechterzijde komen steeds opnieuw duidelijk tot uiting, en dat op alle niveaus. Naast het federale gebakkelei, zijn de relaties tussen sp.a en N-VA bijvoorbeeld ook in de Vlaamse regering op zijn zachtst gezegd gespannen. Vlaams minister Freya Van Den Bossche (sp.a) gaf dat eind januari 2013 nog zelf toe: “Een vriendenclub is de Vlaamse regering nooit geweest. Sp.a en N-VA werken op gespannen voet samen” (*De Morgen*, 29 januari 2013). Bij de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012 was er niet minder sprake van polarisatie, wel integendeel. In Antwerpen vertaalde zich dat overduidelijk in de verkiezingsuitslag met N-VA aan de ene kant en de stadslid van Patrick Janssens, Groen en PVDA aan de andere kant. Eenzelfde scenario kondigde zich voor de verkiezingen aan in Gent, maar daar slaagde N-VA er in tegenstelling tot in Antwerpen niet in om het ‘electorale middenveld’ aan de traditionele, centrumrechtse partijen te onttrekken. In ieder geval bleek met deze gemeenteraadsverkiezingen duidelijk dat de toegenomen polarisatie tussen de linkerzijde en de Vlaams-nationalisten geen exclusief gegeven was van het federale niveau maar zich evenzeer op andere niveaus manifesteerde, zeker in grote steden waar ook supralokale thema’s hun weg vinden naar de politiek.

Die polarisatie is echter niet nieuw. In de politieke historiografie wordt immers al lang verwezen naar de drie traditionele breuklijnen in de Belgische politiek: de levensbeschouwelijke (katholiek vs. vrijzinnig), de sociaaleconomische (overheid vs. vrije markt) en de communautaire

(Vlaams vs. Franstalig). De tegenstelling tussen conservatieve, eerder onderne-mer- en kapitaalgerichte separatistische Vlaams-nationalisten enerzijds en progressieve, eerder arbeidersgerichte ‘Belgisch-gezinde’ socialisten anderzijds is daarbij net zo min *nieuw* als het bestaan van de breuklijnen zelf. Anders dan partijslogans als ‘De Kracht van Verandering’ doen vermoeden, is er op zich dus niet zoveel veranderd: zowel ideologisch als partijstrategisch is er in het Belgische partijlandschap een grote continuïteit, ook bij de Vlaams-nationalisten. Niets nieuws onder de zon dus, ware het niet dat de Vlaamse kiezer de electorale kaarten de laatste jaren flink door elkaar geschud heeft. Het is bijgevolg niet een of andere ideologische vernieuwingsbeweging, maar de sterk gewijzigde electorale verhouding tussen de partijen die de belangrijkste reden voor de sterk toegenomen politieke polarisatie in België is. Wat precies de motieven van de kiezers waren, doet in dit verband niet eens ter zake. We kunnen alleen vaststellen dat deze nieuwe verhoudingen nauwelijks de houding van de partijen ten aanzien van elkaar veranderd hebben. De traditionele partijen blijven zich immers zelfs na historisch lage scores in de eerste plaats als beleidspartijen gedragen, terwijl de uiterst succesvolle Vlaams-nationale lijst haar rol als zweeppartij nog niet ontgroeid lijkt... Dat is niet toevallig zo. Het is het resultaat van een lange geschiedenis die de Belgische partijen maar moeilijk van zich af lijken te schudden. Vooral bij de partij die vandaag de spil is van het politieke leven in Vlaanderen, de Nieuw-Vlaamse alliantie (N-VA), is dat duidelijk het geval. Wie de geschiedenis van het Vlaams-nationa-

lisme van naderbij bekijkt, zal immers merken dat haar historische en ideologische wortels zowel tussen de partijen onderling (extern) als binnen de Vlaams-nationale partijen zelf (intern) al decennialang spanningen voortbrachten die vandaag tot een culminatiepunt komen. Om dat te kunnen begrijpen, moeten we in de eerste plaats de geschiedenis van het Vlaams-nationalisme zelf eens bekijken.

2. Een beknopte geschiedenis van het Vlaams-nationalisme (1954-2013)

Hoewel het enorme electorale succes van een Vlaams-nationale lijst in de Belgische politieke geschiedenis een nieuw gegeven is, is het bestaan van dergelijke lijsten dat niet. De eerste Vlaams-nationalistische partijen ontstonden in de tussenoorlogse periode, maar de directe ‘voorouder’ van de huidige N-VA – de Volksunie – werd pas na de Tweede Wereldoorlog opgericht.² De collaboratie met de Duitse bezetters had het VNV en het Vlaams-nationalisme volledig gediscrediteerd, maar na eerdere pogingen in 1949 en 1954 ontstond in december 1954 toch opnieuw een duurzame Vlaams-nationalistische partij. De Volksunie werd net als haar ideologische voorgangers opgericht en aanvankelijk gedomineerd door traditioneel rechts-conservatieve katholieke Vlaams-nationalisten, maar binnen de partij ontstond geleidelijk aan ook een meer progressieve, pragmatische groep. In tegenstelling tot vroegere Vlaams-nationale lijsten wist die groep de traditioneel rechts-conservatieve

krachten zelfs te overvleugelen en de leiding van de partij op zich te nemen. De gevolgen hiervan waren verrijkend. Daardoor werd immers voor het eerst in de geschiedenis een Vlaams-nationale partij aangezien als een valabele en betrouwbare potentiële beleidspartij. Vanuit die positie wist de Volksunie mee vorm te geven aan de federalisering van het land, met als (voorlopig) hoogtepunt de afronding van het Sint-Michielsakkoord in 1992-1994, dat België officieel omvormde van een unitaire naar een federale staat.

De tweedeling binnen de Volksunie leidde binnen de partij echter ook tot felle spanningen die regelmatig aan de oppervlakte kwamen. Het beruchte Egmontpact (1977) was daarvan het belangrijkste voorbeeld.³ De pragmatische vleugel pleitte in dit dossier vóór de invoering van het pact, terwijl een dogmatische minderheid het Egmontpact hevig bestreed. De onenigheid over dit dossier leidde eind jaren zeventig tot de afscheuring van het Vlaams Blok en het ontslag van Hugo Schiltz als partijvoorzitter. Ook nadien bleef het onrustig in Vlaams-nationale rangen, wat in 2001 zelfs uitdraaide op een volledige desintegratie van de partij en de oprichting van het links-progressieve Spirit en de rechts-nationalistische N-VA. Die opsplitsing van de Volksunie was voor haar ideologische opvolgers nochtans niet meteen een succesverhaal. Beide partijen slaagden er aanvankelijk nauwelijks in om zich staande te houden in het politieke landschap. Bij de eerste electorale test in 2003 besliste Spirit al meteen een kartel aan te gaan met Sp.A, terwijl N-VA – dat wel alleen naar de kiezer trok – enkel in West-Vlaanderen de kiesdrempel kon overwin-

nen en bijgevolg slechts één verkozenen naar het parlement kon sturen. Maar terwijl Spirit er nadien nooit meer in slaagde zichzelf een plaats toe te meten in het politieke landschap, wist N-VA zich opnieuw te profileren middels een strategisch kartel met CD&V en kon het na het einde van het kartel uitgroeien tot veruit de grootste electorale formatie in Vlaanderen.

Het belang van het *Vlaams kartel* (zoals het in de Belgische pers genoemd werd) mag daarin overigens niet onderschat worden. Dat de Nieuw-Vlaamse Alliantie op zo'n korte tijd dergelijke electorale successen wist te boeken, heeft nochtans weinig met het kartel 'as such' te maken en niemand kon dit voorspellen. Dat het kartel belangrijk zou zijn voor de herwaardering en herontdekking van het Vlaams-nationalisme, kan vanuit historisch perspectief nauwelijks verrassend genoemd worden. Er was namelijk een duidelijk precedent, dat precies aan de basis lag van de oprichting van haar ideologische voorganger de Volksunie. In 1948-1949 lanceerde de toenmalige CVP immers de zogenaamde 'verruimingsoperatie', een actie die de rangen van de christendemocraten moest verruimen met enkele personen met een uitgesproken Vlaams profiel (Beke, 2005, p. 362). In de sterke levensbeschouwelijke polarisatie van deze periode streefde de CVP naar een absolute meerderheid en het verhinderen van de oprichting van een aparte Vlaams-nationalistische partij die de CVP electoraal zou verzwakken was hierbij cruciaal. Een belangrijk neveneffect daarvan was echter dat de Vlaamse eisen via de christendemocraten zo opnieuw politiek bespreekbaar werden, zonder twijfel een cruciaal element voor de

heroprichting van Vlaams-nationale lijsten niet veel later.

Een gelijkaardige redenering dreef CD&V en N-VA haast van nature in elkaars armen in 2004. CD&V was er namelijk in 2003 niet in geslaagd om de paarse meerderheid te doorbreken en zag in een nieuwe ‘verruimingsoperatie’ haar kans schoon om dat doel bij een volgende electorale confrontatie wel te bereiken. N-VA van haar kant dreigde volledig te verdwijnen en had dringend nood aan een nieuw platform om zowel haar bestaan als haar ideeën opnieuw kenbaar te maken bij het grote publiek. Zowel in 1948-1958 als in 2004-2008 waren de christendemocraten voor de Vlaams-nationalisten bijgevolg een belangrijke en onmisbare schakel om zichzelf zowel te herdefiniëren in de nieuwe politieke constellatie (respectievelijk na de collaboratie in de Tweede Wereldoorlog en na de federalisering van het land in 1992) als te laten herontdekken door een breder publiek dan de traditionele, maar beperkte achterban. Maar ook op andere vlakken zijn de historische parallellen frappant en blijkt hoezeer het politieke optreden van het hedendaagse Vlaams-nationalisme geworteld is in decennialange tradities.

3. Externe polarisatie: rechts vs. links

Niet alleen de electorale opgang van het Vlaams-nationalisme, ook zijn houdingen aanzien van de andere politieke partijen in België is immers stevig ingebed in het verleden. Dat het Vlaams-nationa-

lisme deels is ontstaan en ‘opgegroeid’ in periodes van sterke levensbeschouwelijke polarisatie, zowel tijdens het interbellum als onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog, laat zich namelijk ook op andere vlakken nog sterk voelen. Zo is de traditioneel moeilijke verhouding met het (Waalse) socialisme/de linkerzijde en het gevoel dat de Waalse landgenoten de belangrijkste rem zijn op een Vlaamse ontvoogding historisch gezien weinig verrassend. Het beeld van de Waalse landgenoten als fundamenteel anders dan de Vlamingen, vindt zijn oorsprong immers voor een groot deel in de diametraal tegengestelde standpunten die de Waalse socialisten (zowat de antipode van de klassiek rechts-katholieke Vlaams-nationalisten) verdedigden in communautair geladen kwesties. In de Vlaams-nationalistische pers was er bijvoorbeeld geregeld sprake van “het Waalse, franskiljonse, socialistische en communistische rapaille” (De Wever, 1994, p. 295). Links, franskiljons en Waals werden quasi synoniemen.⁴ Vooral de grote levensbeschouwelijke conflicten van de periode 1944-1958 speelden daarin een cruciale rol. Deze periode droeg zowel in Vlaanderen als in Wallonië, in het bijzonder bij de politieke protagonisten, sterk bij tot de beeldvorming van het *homogeen* rechtse Vlaanderen en linkse Wallonië. Daaruit ontstond niet alleen het beeld dat Walen fundamenteel *anders* (linkser) waren, maar vooral dat in het bijzonder de Waalse socialisten de grootste belemmering waren voor een goed bestuur in België en in Vlaanderen. De splitsingsretoriek is in dat opzicht niet alleen een taalkundige, communautaire kwestie maar minstens evenzeer een sociocultu-

rele: de wens om op een structurele manier (met name door ze af te splitsen) een fundamenteel andere maatschappijopvatting buiten te sluiten. Dat het ideologisch-maatschappelijke aspect minstens even sterk doorweegt als het communautaire, is evenmin een nieuw gegeven; tijdens het interbellum gebeurde dit ook meermaals. Een voorbeeld daarvan was de reactie van de VNV-leiding op de taalacties van Florimond Grammens die “goed illustreert dat het VNV niet beschouwd kan worden als een louter communautaire partij die opereerde in het raam van de Vlaamse Beweging. Het ideologisch-maatschappelijk project was ten minste zo belangrijk en kreeg in dit geval de voorrang” (De Wever, 1994, p. 298).⁵ Het Vlaams-nationalisme is daarin trouwens geen unicum: bijvoorbeeld ook het Baskische en Catalaanse nationalisme worden sterk gevoed door een gevoel van een fundamenteel andere politieke en maatschappelijke opvatting dan die van de rest van Spanje. De erfenis van het Franco-regime heeft daar echter nog een specifieke dimensie aan toegevoegd.

Deze evolutie is minder evident en vanzelfsprekend dan ze op het eerste gezicht lijkt te zijn. De Vlaamse Beweging is immers in de eerste plaats ontstaan als een beweging voor de ontvoogding van Vlaanderen en de gelijk(waardig)heid van de taalgroepen binnen België. Geleidelijk aan evolueerde dit naar de strijd voor de eentaligheid van Vlaanderen en een culturele autonomie. Dat met deze programmapunten de strijd werd aangebonden met Franstalige Vlamingen en/of de francofone (politieke) elite in het land, was vanzelfsprekend: dat de Waalse landgenoten eveneens in

beeld kwamen, was dat veel minder (de regio rond de taalgrens niet te na gelaten). Die vorm(d)en namelijk voor het taalbeleid noch voor de culturele autonomie in Vlaanderen een fundamentele belemmering. De reden waarom er toch een dergelijke tegenstelling tussen het Waalse socialisme en het Vlaams-nationalisme ontstond, was precies het feit dat het steeds om meer ging dan louter het communautaire, namelijk ook over hun ideologisch-maatschappelijke visie op de samenleving. Dat is vandaag een cruciaal probleem op het federale niveau: de huidige staatsconstructie verplicht namelijk een samenwerking met de belangrijkste partijen van de andere gemeenschap, ook als de grootste partijen van elke gemeenschap diametraal tegenover elkaar staan. Een doorslaggevend element daarbij is niet zozeer dat men in elke gemeenschap een meerderheid moet hebben (dat moet namelijk *niet*: het volstaat om in de Kamer in zijn geheel een meerderheid te behalen), maar de gewaarborgde pariteit in de ministerraad. Die bepaalt immers dat elke regering evenveel ministers van elke taalgroep moet tellen, exclusief de functie van eerste minister. Zelfs wanneer de regering in het parlement dus zou steunen op een meerderheid die gevormd wordt door 75% aan Franstalige zijde en 25% aan Vlaamse zijde, zouden nog steeds evenveel Vlaamse als Franstalige ministers benoemd moeten worden.

De scherpe tegenstelling met de linkerzijde is in ieder geval niet nieuw. Meer nog, ze is zonder twijfel een fundament in de ontstaansgeschiedenis van het politieke Vlaams-nationalisme. Het was volstrekt niet toevallig dat VNV-leider Staf de

Clercq in zijn eerste belangrijke rede in het parlement (1936) zijn pijlen meteen richtte op “de verbroedering van socialistten en communisten” (De Wever, 1994, p. 290). In de decennia na de Tweede Wereldoorlog bleef die scherpe tegenstelling tegenover de linkerzijde steeds aanwezig. In de periode onmiddellijk na de oorlog pleitte vooral de linkerzijde, onder sterke druk van het opkomende communisme, voor een strenge bestraffing van de collaboratie met de Duitse bezetter. Het was niet toevallig onder de linkse regeringen-Van Acker II (1945-1946), -Spaak III (1946), -Van Acker III (1946) en -Huysmans (1946-1947) – met de CVP in de oppositie – dat de strengste straffen werden uitgesproken. Dat was ook Vlaams-nationale middens niet ontgaan, waardoor in deze kringen al snel het beeld ontstond van een heksenjacht op flaminganten, een politieke afrekening, met andere woorden: een ‘repressie’. Zowat gelijktijdig met de repressie vond bovendien een felle polarisatie plaats rond de figuur van Leopold III. Ook de Koningskwestie was in de eerste plaats een confrontatie tussen links en rechts, tussen socialistten en katholieken eerder dan tussen Walen en Vlamingen.⁶ De geografische spreiding van de uitslag van het referendum in 1950 kwam niet toevallig zeer sterk overeen met de spreiding van de stemmen van CVP-kiezers. Dat het eerder om een links-rechtstegenstelling ging dan een Vlaams-Waalse merken we onder meer aan het stemgedrag in de Waalse kantons Dinant-Philippeville, Verviers, Marche-en-Famenne en Neufchâteau-Virton, waar de CVP traditioneel sterk stond en die in meerderheid vóór de terugkeer van Leopold III

stemden. De electorale kaarten spreken in dat verband voor zich: daar waar de CVP domineerde (ook in Wallonië!), stemde de bevolking in meerderheid voor een terugkeer van Leopold. Waar de socialistten de toon aangaven, werd gepleit voor troonsafstand.

Tussen realiteit en perceptie gaapt echter vaak een grote kloof, vooral wanneer partijen daar electoraal hun profijt mee (denken te) doen. De (Waalse) socialistten cultiveerden immers maar al te graag het beeld van de Vlaamsgezinde collaborateurs, terwijl ze zichzelf gretig associeerden met de verzetsbeweging. Hun harde houding in de bestraffing van de collaboratie was dus eerder een politieke zet met de bedoeling de stem van ‘elke rechtgeaarde Belg’ te recupereren, dan ingegeven uit morele overwegingen. De christendemocraten (CVP) pasten een gelijkaardige strategie toe door vooral in Vlaanderen het beeld van ‘slachtoffers’, van ‘vervolgde Vlamingen’ te cultiveren, in de hoop daarmee hun electoraat verder te verruimen met de ‘slachtoffers’ van de repressie. Het ging in het bijzonder om diegenen die voor de oorlog tot de achterban van partijen als Rex en VNV behoorden, partijen die na de oorlog uiteraard ontbonden werden en die bijgevolg een electoraat vrijmaakten ‘dat maar voor het oprapen klaarlag’. Eenzelfde associatie van socialistten en christendemocraten met het verzet enerzijds en de ‘slachtoffers van de repressie’ anderzijds kwam opnieuw bovendien in de Koningskwestie: voor de linkerzijde was Leopold eveneens een Vlaamsgezinde collaborateur, voor de rechterzijde was hij het slacht-

In zekere zin zou men daarom zelfs kunnen stellen dat deze antilinkse houding tot de fundamenteen behoort waarop het naoorlogse Vlaams-nationalisme gebouwd werd. Geen wonder dat bij grote, communautaire betogingen rond de taalgrens of Leuven Vlaams slogans als *'Walen buiten!'* en *'Waalse ratten, rol uw matten'* hand in hand gingen met leuzen als *'links gespuis, ga naar huis'* en *'linkse ratten, rol uw matten'*. De erfenis van de Koningskwesie liet bovendien latent haar sporen na in de politieke houding van (althans een deel van) het Vlaams-nationalisme. De affaire had in hun ogen immers aangetoond dat er met de Waalse socialisten geen compromis mogelijk was. Integendeel, de Koningskwesie versterkte het gevoel dat de Vlaamse meerderheid steeds moest buigen voor een Waalse minderheid, een gevoel dat tot op vandaag fel doorleeft in Vlaams-nationale middens. De teleurstelling over het aftreden van Leopold III situeerde zich bijgevolg niet alleen bij de christendemocratische achterban, maar minstens evenzeer bij de Vlaams-nationalisten, die de christendemocraten verweten te hebben toegegeven aan de linkse druk. Het gaf in ieder geval een nieuwe impuls tot de heroprichting van een afzonderlijke, Vlaams-nationale verkiezingslijst in 1954.⁹ De problematische verhouding tussen het Vlaams nationalisme en 'de linkerzijde' is dus verre van nieuw. Wel integendeel: ze vormt een rode draad doorheen de geschiedenis van het Vlaams nationalisme en manifesteerde zich niet alleen op partijpolitiek niveau, maar ook binnen de Vlaamse Beweging en het Vlaams-nationalisme zelf.

4. Interne tweespalt: pragmatische beleidspartij of ideologische zweespertij?

Al tijdens het interbellum waren er voortdurend spanningen tussen het sterk conservatieve en katholieke Vlaams-nationalisme en de Vlaamsgezinde elementen in het liberalisme en socialisme. Het Willemsfonds verzette zich bijvoorbeeld evenzeer tegen een ultramontaans (doorgedreven, pausgezind katholiek) of een "hitleriaans Vlaams Vlaanderen" als tegen een franskiljons België (Van Velthoven, 2005, pp.18-20).¹⁰ Vlaamsgezinde socialisten voerden een gelijkaardig discours wanneer ze zich tijdens het eerste Vlaams Socialistisch Congres (1937) fel afzetten tegen een "autonoom fascistisch en klerikaal Vlaanderen", dat naar eigen zeggen het Vlaams socialisme buiten de Vlaamse volksgemeenschap wilde sluiten (Witte & Van Velthoven, 1998, p. 118). Zelfs binnen het VNV waren er tegenstellingen tussen een pragmatische democratische minderheidsgroep en de meer autoritaire partijleiding.

Ook na de Tweede Wereldoorlog zou het niet lang duren voor interne tegenstellingen opnieuw de kop opstaken. Hoewel de partij bij haar oprichting in december 1954 nog de klassieke doctrine, rechts-katholieke signatuur van het verleden met zich meedroeg, zou ze in de jaren zeventig immers – ironisch genoeg – evolueren naar een pragmatische, eerder links-progressieve (potentiële) beleidspartij.¹¹ Dat gebeurde vooral onder het voorzitterschap van de in 1963 tot de Volksunie toegetreden Hugo Schiltz.¹² In de jaren zestig was naast de conserva-

tieve, dogmatisch Vlaams-nationalistische rechtervleugel die de partij had opgericht, namelijk geleidelijk aan ook een sociaal-progressieve flamingantische 'linkervleugel' ontstaan (Hoflack, 1992). Daarmee groeide binnen de partij een spreidstand tussen de nationalistische doctrine van de rechterzijde en een maatschappijkritische doctrine van linkse makelij, die geleidelijk aan onhoudbaar werd en in de eerste helft van de jaren zeventig culmineerde in een intern conflict. Karel Van Nieuwenhuyse schrijft hierover: "Twee clans, met enerzijds Hugo Schiltz en Maurits Coppieters, en anderzijds Frans Van Der Elst, Wim Jorissen en Evrard Raskin stonden tegenover elkaar. Terwijl de enen aan de partij een ruim programma wilden geven (met een sociaaleconomisch actieplan) en haar tot een potentiële beleidspartij wilden omvormen, zwoeren de anderen eerder bij de Vlaams-nationalistische doctrine en de oppositie. In de verkiezing voor een partijvoorzitter (Frans Van Der Elst bleef wel algemeen voorzitter) tussen Hugo Schiltz en Evrard Raskin werd de tweestrijd duidelijk. [...] Hugo Schiltz won op 12 november 1973 het pleit. *De Standaard* besloot dat de VU blijkbaar de richting was ingeslagen van de omvorming tot een beleidspartij" (2005, pp. 282-283).

De sterke meningsverschillen tussen beide groepen kwamen opnieuw fel tot uiting bij de eerste regeringsdeelname van de partij in 1977 en vooral bij haar medewerking aan het fel gecontesteerde Egmontpact. Zonder de hele geschiedenis van het pact opnieuw te willen doorlichten: het conflict kaderde binnen de Volksunie vooral in een meningsverschil over de te volgen strategie voor de reali-

satie van een Vlaamse ontvoogding. De pragmatische centrumgroep van Schiltz wilde de kern van zijn programma verzekerd zien door toegevingen te doen aan de eisen en gevoeligheden aan de andere zijde van de taalgrens. Volgens hen kon zo door een aantal noodzakelijk geachte toegevingen in één klap een groot deel van het eigen programma gerealiseerd worden. Deze pragmatische opstelling kon echter op weinig begrip rekenen van de dogmatische, Vlaams-nationale rechtervleugel, aangevuurd door Karel Dillen. Deze predikte een principiële houding, waarbij er van toegevingen op communautair vlak geen sprake kon zijn, zelfs niet als daarmee belangrijke stappen gezet konden worden op weg naar meer Vlaamse autonomie. Ze gingen daarbij uit van de rechtvaardigheid van hun eisen, waarbij elke toegeving ten aanzien van het oorspronkelijke programma *de facto* neerkwam op een onrechtvaardigheid ten aanzien van de Vlaamse ontvoogding. In feite was dit een voortzetting van het conflict dat al in 1973 aan de oppervlakte was gekomen tussen pacificatie en confrontatie, tussen een compromisgerichte beleidspartij en een principiële zweeppartij, maar ook tussen de progressieve centrumlinkse en de conservatieve rechtse vleugel van de partij. Een rechtstreeks gevolg van deze tweedracht was de afscheuring van de radicale rechtervleugel die zich organiseerde in het Vlaams Blok.¹³ Daarmee kwam er geen einde aan de verdeeldheid binnen de Volksunie. Het belangrijkste deel van de conservatieve rechterzijde, met boegbeelden als Van Der Elst en Jorissen, bleef de partij immers trouw. De funda-

mentele tweespalt zou ook na het mislukte Egmontpact een constante blijven in de geschiedenis van de Volksunie en culmineerde in 2001 in een splitsing van de partij in het links-liberale Spirit en de rechts-nationalistische N-VA.

Daarmee is N-VA de rechtstreekse erfgenaam van de conservatieve, doctrinaire rechtervleugel uit de Vlaamse Beweging die de Volksunie in 1954 had opgericht. Vanuit die optiek is het weinig verbazingwekkend dat de Vlaams-nationalistische partij zowel politiek-strategisch als ideologisch nog zeer sterk aanleunt bij haar voorganger. Niet de ideologie of strategie van de Vlaams-nationalisten is veranderd, maar de electorale situatie. De Volksunie had bij haar oprichting immers niet zozeer tot doel om zelf aan het beleid deel te nemen als wel als electorale zweeppartij de CVP “op het rechte pad te houden” (Van Nieuwenhuysse, 2005). Vanuit de oppositie kon de partij een principiële houding handhaven en precies door haar aanwezigheid ook de andere partijen, in het bijzonder de christendemocraten, aansporen om de Vlaamse belangen niet te veronachtzamen. Die houding weerklinkt vandaag nog deels door in de retoriek van N-VA, wanneer de partij verklaart niet noodzakelijk aan het beleid te willen deelnemen (N-VA-persbericht 18 maart 2008). De Vlaams-nationalisten verkiezen blijkbaar nog steeds – al dan niet bewust – een principiële zuiverheid in de oppositie boven een pragmatische, maar door een compromis aangetaste positie in de nationale regering. Dat is op zich een verdedigbare keuze, maar ze zorgde door de grote verkiezingsoverwinning van N-VA in 2010 wel voor een

heuse revolutie in de Belgische politiek. Het electorale resultaat plaatste N-VA immers in *pole position* voor de vorming van een nieuwe regering, terwijl de partij ideologisch, politiek-strategisch en historisch een principiële rol in de oppositie verkiest boven regeringsdeelname die per definitie een compromis en dus toegevingen op het eigen programma betekent. Met andere woorden: een partij die ideologisch nog sterk verknocht was aan haar rol als zweeppartij werd plots door de electorale situatie gedwongen in de rol van belangrijkste beleidspartij, een rol die in een coalitiesysteem zoals dat in België van kracht is, per definitie compromisgericht is. Bovendien zou een dergelijke regering noodzakelijkerwijs gevormd moeten worden met de electorale winnaar van Franstalig België: de PS. Zoals hiervoor uitvoerig toegelicht, waren de verhoudingen tussen de Franstalige socialisten en de Vlaams-nationalisten altijd al erg gespannen en beschouwen beide tegenpolen elkaar traditioneel als de belichaming van alles waar zij zelf tegen zijn, kortom: als belichaming van alles wat slecht is. Het stond in de sterren geschreven dat een regering met beide tegenpolen als belangrijkste partners niet levensvatbaar was. Het gevolg daarvan was een spreekwoordelijke patstelling in de regeringsvorming.

5. Nihil novi sub sole?

Niets nieuws onder de zon dus? Uiteraard is de titel enigszins ongenueanceerd gekozen en zijn er zowel electoraal, maatschap-

pelijk als partijpolitiek zeker een aantal belangrijke verschillen tussen het Vlaams-nationalisme vandaag en enkele decennia geleden. Maar dat verandert niets aan de kern van de zaak: de houding van N-VA is zowel ideologisch als politiek-strategisch zeer sterk getekend door elementen uit het verleden. Het Vlaams-nationalisme is immers ontstaan als een klassiek rechts-conservatieve stroming die zich steeds fel heeft afgezet tegen de linkse elementen in de Belgische en Vlaamse samenleving. In die zin zijn de scherpe spanningen in de Belgische politiek vandaag niet nieuw. Wel zijn ze sterk in intensiteit toegenomen. Ook dat is echter niet zozeer het gevolg van een nieuwe ideologische opstelling van bepaalde politieke partijen, maar simpelweg van de electorale aardverschuivingen die zich de laatste jaren in België hebben voorgedaan. Het feit dat de twee grootste tegenpolen in het politieke veld – PS en N-VA – gedwongen met elkaar het veld werden ingestuurd, heeft de tegenstellingen zonder twijfel op de spits gedreven. Bovendien is N-VA de ideologische erfgenaam van de conservatieve, doctrinaire rechtervleugel van de voormalige Volksunie, een groep die steeds zeer wantrouwig en zelfs ronduit afkerig stond tegenover grote compromissen die een *conditio sine qua non* vorm(d)en voor een staats hervorming in België. In dat opzicht wegen zowel de externe als interne spanningen uit het verleden nog steeds zeer sterk op de beleidshouding van de Vlaams-nationale partijtop.

Is een stabiele coalitie met de klassiek rechtse, dogmatische Vlaams-nationalisten dan onmogelijk? Geenszins. Er zijn tal van voorbeelden uit de praktijk die het

tegendeel bewijzen. Zelfs coalities met de Vlaamse socialisten (zoals de lokale bestuurscoalities in onder meer Kortrijk, Lint en Duffel na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012) komen voor en blijken geen fundamentele belemmering voor een stabiele coalitie. Toch halen deze vaststellingen bovenstaande analyse niet onderuit. Zo lang er geen communautaire of levensbeschouwelijke punten op de agenda staan, gedragen de Vlaams-nationalisten zich immers politiek-strategisch nauwelijks anders dan andere politieke formaties. Dat partijen met een duidelijk rechtse signatuur bij voorkeur met andere (centrum)rechtse partijen regeren, is politiek gezien weinig opzienbarend. Wanneer echter ook socioculturele thema's (in het bijzonder uiteraard de communautaire) op de politieke agenda verschijnen, blijken de Vlaams-nationalisten echter nog steeds sterk verankerd in hun traditionele *modus operandi*. De ervaringen uit het verleden rond de repressie, de Koningskwesie, de taalgrens en het beruchte Egmontpact hebben hen uitzonderlijk gevoelig gemaakt voor 'toegevingen' in communautaire aangelegenheden. De eigen achterban, die de traditionele partijen keer op keer verwijt 'plat op de buik te gaan' en de Vlaamse belangen te grabbel te gooien in ruil voor ministerportefeuilles, aanvaardt op dit terrein nog steeds niet dat de principiële maar polariserende houding ten aanzien van communautaire dossiers wordt ingeruild voor een meer pragmatische koers, die per definitie betekent dat men tegemoetkomt aan andere staats- en maatschappijopvattingen. Daar veranderen ook de sterk gewijzigde electorale verhoudingen niets aan. In zekere

zin bespeuren we bij de Vlaams-nationalisten dus een 'historische achterdocht' ten aanzien van zowel de meer pragmatische houding van de andere (Vlaamse) partijen als in het bijzonder ten aanzien van de Waalse socialisten. In dat opzicht is de N-VA anno 2013 – ondanks de grote electorale successen – nog steeds in wezen eerder een *zweep-* dan een *beleidspartij*.

Die polarisering is trouwens niet alleen op het federale niveau merkbaar. Wanneer socioculturele thema's, vooral wanneer het gaat over identiteit en Vlaamse aangelegenheden, zich toch op andere niveaus manifesteren, zoals met de aanstelling van schepen voor Vlaamse zaken Karim Van Overmeire (ex-Vlaams Belang) in Aalst, vertaalt zich dat ook daar meteen in een sterke polarisatie en een op zijn minst gespannen relatie met de linkerkant (*De Standaard*, 5 november 2012). Men zou kunnen opwerpen dat de Vlaamse regering-Peeters II niet binnen dat denkkader past, maar ook daar is al meermaals gebleken dat men onderling op zijn zachtst gezegd wantrouwig is. Dat werd zowel bij sp.a als bij N-VA al met zoveel woorden gezegd (*De Morgen*, 19 januari 2013). Bovendien wordt de Vlaamse regering doorgaans veel minder geconfronteerd met moeilijke dossiers waarover sterk uiteenlopende meningen bestaan en beschikt ze, in tegenstelling tot de federale regering, gewoonlijk wel over voldoende middelen om zelfs in tijden van economische crisis geen fundamentele keuzes te moeten maken. Wanneer moeilijke dossiers toch op de Vlaamse politieke agenda verschijnen, staat ook daar zeer snel de interne cohesie onder druk (*De Standaard*, 19 juli 2008). Sterker nog: de Vlaams-nationalisten

deinzen er niet voor terug om zelfs hun positie in de Vlaamse regering te gebruiken om druk uit te oefenen op coalitiepartners die federaal onderhandelen, door ermee te dreigen de Vlaamse regering te verlaten en daarmee haar val te bewerkstelligen (*Het Laatste Nieuws*, 27 april 2010). Die houding verschilt weinig van de rol die de Volksunie lange tijd speelde als 'principiële' zweeppartij in de oppositie. De geschiedenis herhaalt zich dus, zij het dat ditmaal niet de pragmatische centrumgroep maar de rechtse *hardliners* aan het langste eind getrokken hebben. Op dat vlak is er een duidelijk verschil tussen de toenmalige voorzitter van de Volksunie en die van de huidige N-VA. Schiltz koos immers doelbewust het pad van de dialoog en het overleg – een strategie die eigen is aan een (potentiële) beleidspartij – , terwijl het discours van De Wever vandaag veel meer gericht is op polarisatie en confrontatie, wat dan weer typisch is voor een zweeppartij. In die zin sluit de huidige N-VA zeer nauw aan bij de rechts-conservatieve Volksunie van de jaren vijftig en zestig die eerder gericht was op *agenda-setting* dan op concrete beleidsdeelname, zeker op het federale niveau. De (weliswaar veel meer gestage) electorale groei van de Volksunie zorgde echter ook voor het ontstaan en de groei van een meer pragmatische vleugel binnen de partij. Die nam in 1973 in de figuur van Hugo Schiltz de leiding over en gaf de Volksunie een nieuwe koers, die sterk zijn sporen heeft nagelaten in de federalisering van het land. Vraag is of de spectaculaire groei van N-VA ook nu weer een dergelijke evolutie naar een meer pragmatische koers in gang zal zetten...

Noten

1. De belangrijkste partijen in België zijn aan Vlaamse zijde de christendemocraten (CVP, nu CD&V), socialisten (BSP, SP en nu sp.a), liberalen (LP, PVV, VLD en nu Open-VLD), Vlaams-nationalisten (Volksunie, nu N-VA), de radicale Vlaams-nationalisten (Vlaams Blok, nu Vlaams Belang), de groenen (Agalev, nu Groen!) en radicaal-links (PVDA); aan Waalse zijde zijn er eveneens de socialisten (PSB, nu PS), liberalen (LP, PLP, nu MR), christendemocraten (PSC, nu CDh), groenen (Ecolo) en radicaal francofonen (FDF). In de jaren zeventig en tachtig waren ook de wallinganten vertegenwoordigd in het parlement met het Rassemblement Wallon (RW).

2. De eerste Vlaams-nationale lijst werd na de Eerste Wereldoorlog opgericht als *het Vlaamsche Front*, beter bekend als de Frontpartij (1918-1933). Toen de partij in de jaren dertig desintegreerde, werd ze opgevolgd door het Vlaams Nationaal Verbond, kortweg VNV (1933-1945) dat zich echter 'verbrandde' aan de collaboratie met Nazi-Duitsland.

3. Het Egmontpact (1977) was een akkoord tussen de christendemocraten (CVP en PSC), socialisten (BSP-PSB) en de regionalistische partijen Volksunie en FDF over de omvorming van België van een unitaire naar een federale staat, inclusief de overheveling van verschillende bevoegdheden naar de gewesten en gemeenschappen.

4. Franskiljon is de spotnaam voor Vlaamingen uit de hogere klassen die veelal uit snobisme het Frans als voertaal gebruikten

in Vlaanderen, en die bijgevolg voorstander waren van de overheersing van de Franse taal in Vlaanderen.

5. Florimond Grammens was een flamingant die eind jaren dertig actie voerde rond de taalgrens en Franstalige borden in Vlaanderen en Brussel overschilderde. Grammens hield er echter andere opvattingen op na dan de VNV-partijleiding en werd om die reden door het VNV volledig genegeerd en waar nodig zelfs bestreden.

6. De Koningskwestie (1940-1951) is het politieke conflict in België over de mogelijke terugkeer van koning Leopold III als Koning der Belgen na de Tweede Wereldoorlog. Verschillende uitspraken en handelingen voor, tijdens en na de oorlog hadden Leopold in die mate gecompromiteerd, dat zijn terugkeer bij een deel van de bevolking op sterk verzet stuitte. De christendemocraten waren voor een terugkeer, de socialisten en liberalen tegen. Uiteindelijk zou Leopold III moeten aftreden ten voordele van zijn zoon kroonprins Boudewijn.

7. Figuur 1: E. Gerard & K. Van Nieuwenhuyse (eds.), *Scripta Politica. Politieke geschiedenis van België in documenten 1918-2008*, Leuven, 2010. Figuur 2: P. Marissal, P.M. Lockhart, G. Van Hamme & C. Vander-motten, *Atlas van België. Politieke geografie*, Gent, 2007.

8. Nochtans had precies het referendum, ondanks de meerderheid van voorstanders, duidelijk gemaakt dat een vertrek van Leopold III onvermijdelijk was. De vorst werd immers enkel gesteund door CVP-kiezers, waardoor de vorst een 'partijdige' monarch

werd, een 'CVP-koning'. Ook bij de CVP besefte men na een tijdje dat zoiets onmogelijk en onhoudbaar was.

9. De directe aanleiding voor de heroprichting van een nieuwe Vlaams-nationale verkiezingslijst in 1954 was echter de toenadering tussen het Vlaams Comité voor Federalisme, het Boerenfront, een Antwerpse middenstandsvereniging en een deel van de voormalige Vlaamse Concentratie. Hoewel de lijst slechts één verkorene behaalde, vormde hij wel de basis voor de oprichting van een nieuwe partij: de Volksunie.

10. Het Willemsfonds (°1851) is een liberale Vlaamse culturele organisatie die werd opgericht ter verdediging van de Nederlandse taal in België. Haar ideologische tegenhangers zijn het Davidsfonds (katholiek) en het Vermeylenfonds (socialistisch).

11. Dat er, zeker bij haar ontstaan, ideologisch geen grote verschillen waren met de Vlaamsgezinde vleugel van de CVP, bleek onder meer uit het Manifest van de Volksunie (1955). Zie: Gerard & Van Nieuwenhuysse, (2010), pp. 233-235.

12. Schiltz werd in 1973 tot voorzitter verkozen na een felle strijd met partijgenoot Evrard Raskin.

13. Het Vlaams Blok was aanvankelijk echter een verkiezingskartel tussen de Vlaamse Volkspartij van Lode Claes en de Vlaams-nationale partij van Karel Dillen.

Bibliografie

- Het taalgrensoffensief is losgebroken! Staf De Clercq te Herne – Grammens te Edingen. *Strijd*, 17 januari 1937.
- N-VA stapt niet in regering maar blijft gaan voor staatsvorming. Persbericht VA, 18 maart 2008.
- Vlaamse regering importeert spanningen. *De Standaard*, 19 juli 2008.
- Bourgeois blij dat Vlaamse regering kan verderwerken. *Het Laatste Nieuws*, 27 april 2010.
- Interview met Bart De Wever en Karel De Gucht. Radio 1, 28 juni 2012.
- Kiezen is verliezen voor sp.a Aalst. *De Standaard*, 5 november 2012.
- Jan Briers doet in zijn broek telkens als Ben Weyts hem belt. *De Standaard*, 23 januari 2013.
- N-VA en sp.a zwartepieten in 'Antwerpse schoolstrijd'. *De Morgen*, 29 januari 2013.
- Beke, W. (2005). *De ziel van een zuil: de Christelijke Volkspartij 1945-1968*. Leuven: Universitaire Pers.
- De Wever, B. (1994). *Greep naar de macht. Vlaams-nationalisme en Nieuwe Orde. Het VNV 1933-1945*. Tielt: Lannoo.
- Gerard, E. & Van Nieuwenhuysse, K. (eds.) (2010). *Scripta Politica. Politieke geschiedenis van België in documenten 1918-2008*. Leuven: Acco.
- Hoflack, K. (1992). *Monologen met Hugo Schiltz*. Leuven: Davidsfonds.
- Marissal, P., Lockhart, P.M., Van Hamme, G. & Vandermotten, C. (2007). *Atlas van België. Politieke geografie*. Gent: Academia Press.

- Van Nieuwenhuyse, K. (2005). *De klauw van een papieren leeuw: een politieke geschiedenis van de krant De Standaard 1947-1976*. Leuven: Acco.
- Van Velthoven, H. (2005). *Zwerver in niemandsland. Julius Hoste en zijn Londens oorlogsdagboek*. Gent: Academia Press.
- Witte, E. & Van Velthoven, H. (1998). *Taal en politiek. De Belgische casus in een historisch perspectief*. Brussel: VUB Press.

Partijen schrijven programma's

Caroline Gennez, Frederiek Vermeulen,
Vincent Van Peteghem en Marjolein Meijer

Inleiding

Steven Van Hecke (KU Leuven)

Hoe drastisch het aanschijn van de politiek de voorbije decennia ook is veranderd, partijprogramma's lijken bij verkiezingen te horen zoals politieke partijen bij een moderne democratie. Er wordt wel eens geopperd dat (geschreven) partijprogramma's *passé* zijn, zeker in een tijdperk waarin de audiovisuele media dominant zijn en de sociale media hun opmars gestaag verderzetten, maar de eerste partij die het aandurft om in het strijdperk te treden zónder moet blijikbaar nog opgericht worden. Meer nog, programma's lijken net het *sérieux* van politieke partijen te moeten versterken; partijen die regelmatig belaagd worden door de kiezer of zich tijdens verkiezingscampagnes zelf te kijk zetten. Goed dat er dan toch iets op papier staat. Dergelijke documenten tonen dan dat politieke bewegingen grondig hebben nagedacht over hun voorstellen, dat deze voorstellen een coherent geheel vormen, eventueel de kostprijs inclusief (zoals dat in Nederland wordt nagerekend door het Centraal Planbureau (CPB) en waar in Vlaanderen traditioneel bij elke verkiezingen voor wordt gepleit – al even traditioneel komt daar niets van in huis).

De vraag of partijprogramma's het verschil maken bij verkiezingen is trouwens een beetje naast de kwestie. Tijdens de campagne fungeren ze veeleer op de achtergrond – tenzij bepaalde *formats* zoals een stemwijzer of -test partijen dwingen veel aandacht te besteden aan hun strijdpunten – en komen dikwijls pas op de voorgrond bij de zoektocht naar een regeerakkoord. Partijprogramma's fungeren dan als leidraad voor de partijleiding tijdens dikwijls moeilijke regeringsonderhandelingen.

Het opstellen van een nieuw programma is een terugkerende maar cruciale etappe in het politieke leven van elke partij. Steeds opnieuw wordt een partij immers gedwongen om na te denken over de samenhang tussen haar basisprincipes en de toepassing ervan in de politieke actualiteit. In functie van aankomende verkiezingen frissen politieke partijen hun programma op, maar soms doen ze dat ook om zich te herbronnen, bijvoorbeeld na een electorale nederlaag of omdat door een lange periode van regeringsdeelname de macht te veel op de voorgrond is getreden ten koste van de ideeën. Deze ideologische manifesten kunnen ook dienen om standpunten te formuleren op nieuwe beleidsdomeinen zoals de klimaatopwar-

ming of omdat de actualiteit hen dwingt kleur te bekennen in een bepaalde kwestie, zoals de sanering van de openbare financiën in het kader van de eurocrisis. In andere gevallen komt een nieuw partijprogramma tevoorschijn omdat er een nieuwe partijvoorzitter aantreedt.

Soms neemt die partijvoorzitter de pen zelf ter hand; in andere gevallen wordt het werk voorbereid door een raad van wijzen, externe experts of academici (politieke wetenschappers inclusief). Na zo'n brainstorming volgen dan normaliter een ontwerpprogramma, een consultatieperiode enz. Traditioneel beslist een partijcongres over de finale tekst, maar *en cours de route* kunnen allerlei spelers hun zegje doen. Dikwijls nodigt de partijleiding hen daar expliciet toe uit. Tegelijk dienen deze programma's om inhoudelijke conflicten te beslechten, nieuw personeel te selecteren of om het imago op te krikken.

In Vlaanderen legden de partijen de voorbije maanden veel activiteit aan de dag. Bijna elke partij of partijvoorzitter beviel van een nieuw programma. Zo lanceerde Open Vld-voorzitter Gwendolyn Rutten in het najaar van 2013 'De geëngageerde burger', terwijl de N-VA maandenlang toewerkte naar haar programmacongres 'Verandering voor vooruitgang'. In deze rubriek laten we drie andere partijen aan het woord, telkens met een complementair profiel.

Caroline Gennez bijt de spits af met een verhaal over de zoektocht van de Europese sociaaldemocraten naar een gemeenschappelijke visie. Als oud-voorzitter van de Vlaamse socialisten was het haar taak om op basis van haar ruime politieke ervaring binnen de sp.a een nieuwe

visie op papier te zetten en daarmee de boer op te gaan binnen de Europese sociaaldemocratie. Ze beschrijft uitvoerig de politieke context, de keuzes die in dat programma werden gemaakt alsook het proces dat tot dit resultaat heeft geleid. Als volbloed politica aarzelt ze niet zich af te zetten tegen haar politieke tegenstrevers, 'nationalistische regionalisten' inclusief, en toont ze zich strijdvaardig. Klaar voor de campagne, na het schrijven van een nieuw basisprogramma.

CD&V-ers Frederiek Vermeulen en Vincent Van Peteghem daarentegen zijn neofieten in het genre. Ze waren lid van Innesto30, een *ad hoc*-werkgroep van 30 *high potentials*, die de opdracht kreeg een nieuw programma te schrijven voor de Vlaamse christendemocratie. Hun analyse besteedt ruim aandacht aan de interne werkzaamheden van Innesto30 en de (zoektocht naar een) plaats binnen CD&V. Terugblikkend op deze ervaring zijn ze niet alleen zelfkritisch maar ook kritisch voor de partijtop. Ze laten duidelijk zien op welke manieren 'Operatie Innesto' verschillend was van een klassiek traject. Op basis van hun analyse wordt duidelijk dat deze methode specifieke kansen genereert maar tegelijk ook haar limieten kent, vooral wanneer de 'interne' logica het moet afleggen tegen de 'externe' doelstellingen die de partij voorop heeft gezet.

Marjolein Meijer, doctor in de politieke wetenschappen en als internationaal secretaris van GroenLinks ook praktijkpolitico, vult het rijtje aan. Zij legt in haar analyse enkele Nederlandse accenten. Na een verwijzing naar het lokale niveau schrijft ze vanuit haar recente praktijkervaring over de totstandkoming

van het Europees programma van Groen-Links en de Europese Groene Partij. Ook zij schenkt aandacht aan het proces, de inhoud en de strategie achter zo'n verkiezingsprogramma. Ze gaat in dialoog met haar Vlaamse sp.a- en CD&V-collega's. Op die manier worden enkele verschillpunten onderstreept maar tegelijk vallen de grote gelijkenissen op, zoals de ondersteunende rol van de studiedienst/het wetenschappelijke bureau en de spanning tussen interne en externe functies van partijprogramma's.

Revelerend maar tegelijk niet bijzonder verrassend is dat zij de academische beschouwingen over partijdemocratie en politieke ideologieën, die ze goed kent uit haar wetenschappelijke loopbaan, toch enigszins vreemd vindt aan de realiteit zoals ze die nu vanop de eerste rij meemaakt. Welaan dan, zo'n schriftelijke dialoog kan deze twee werelden wat dichter bij elkaar brengen: politici krijgen de kans te reflecteren over wat vanuit hun standpunt evident lijkt en wetenschappers kunnen zich een beetje toegang verschaffen tot informatie en inzicht 'inside the black box'.

De eerste Europese sociaaldemocratische beginselverklaring

Caroline Gennez (sp.a)

In juni van vorig jaar keurden de Europese sociaaldemocraten op een conferentie in Bulgarije unaniem en voor het eerst in de geschiedenis een gemeenschappelijke beginselverklaring goed. De tekst

geeft een beeld van waar de 28 partijen het komend decennium naartoe willen. De beginselverklaring is deel van het vernieuwingsproces van de PES, de overkoepelende partij van sociaaldemocraten. Net als in Vlaanderen was de Europese sociaaldemocratie in tijden van economische crisis op zoek naar een nieuwe adem. Na de tegenvallende Europese verkiezingen van 2009 trok de PES een vernieuwingsoperatie op gang om een antwoord te bieden aan de uitdagingen van de toekomst.

De beginselverklaring was de tweede stap in dat proces. In 2011 had de PES reeds een korte maar krachtige *Declaration of Principles* uitgewerkt. Die verklaring is gebaseerd op vijf dragende waarden: vrijheid, democratie, gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. In juni 2013 werd de tweede stap afgerond: de goedkeuring van een *Fundamental Programme* of beginselverklaring voor de Europese sociaaldemocratie. Op basis van de vijf waarden wordt in de beginselverklaring een nieuwe 'Sociale Deal' voorgesteld voor een Europa dat een 'Unie van Solidariteit' moet worden. Centraal staat het streven naar een nieuwe politieke economie: een stakeholderseconomie op mensenmaat als alternatief voor het huidige financiële aandeelhouderskapitalisme. De beginselverklaring vertelt dus waar de sociaaldemocratie voor gaat. De bedoeling is dat elke modale Europeaan kan begrijpen en voelen waarom een ander Europa nodig is. Het gaat ons immers niet om 'meer of minder Europa', maar om welk Europa we willen.

De PES is zo de eerste Europese partij die een gespieerd toekomstverhaal formuleert over waar het met Europa, haar

lidstaten, regio's en vooral haar burgers naartoe moet. In het verleden hebben de sociaaldemocraten kansen laten liggen om een socialer en rechtvaardiger Europa te verankeren. De derde weg van Schröder en Blair is zelfs mee verantwoordelijk voor een aantal van de socio-economische problemen van vandaag. Dat besef is er, ook bij Schröder intussen. Voor het eerst sinds lang trekken we echter opnieuw aan hetzelfde zeel. Met de tekst wil de PES de crisissfeer in Europa overstijgen en een alternatief bieden voor de strenge besparingspolitiek. De Unie van de toekomst staat immers symbool voor meer dan de euro, bezuinigingen en vrij verkeer van personen. Met de nieuwe beginselverklaring schaarde de Europese sociaaldemocratie zich eensgezind rond een coherent verhaal. Een verhaal dat Europees, nationaal en lokaal bruikbaar is. Net omdat het een duidelijk kader voor maatschappelijke analyse en politieke actie biedt.

In 2012 vroegen toenmalig PES-voorzitter Poul Nyrup Rasmussen en fractievoorzitter in het Europees Parlement, Martin Schulz, of ik de pen van deze nieuwe beginselverklaring wilde vasthouden. Zowel de sociaaleconomische context als de aanloop naar de belangrijke Europese verkiezingen van mei 2014 overhaalden me om dit te doen. Het afgelopen jaar heb ik dan ook dit intensieve proces in goede banen mogen leiden, in overleg met alle partijen die lid zijn van de PES, hun militanten, het middenveld en diverse Europese denktanks. De vernieuwingsprocessen van de lidorganisaties, zoals het ideologisch congres van mijn eigen sp.a in juni 2013, hebben naar eigen inzicht en context kunnen tanken uit het Europese poli-

tiek-filosofische denk- en schrijfwerk. Het *Fundamental Programme* wordt nu overigens vertaald in een manifest dat de basis zal zijn voor de Europese verkiezingscampagne van de sociaaldemocraten.

Het proces

Het was lang geen eenvoudig proces om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen. We hebben het immers over een diverse groep waarvan zowel het Britse Labour als het Griekse Pasok deel uitmaken, zowel de Zweedse *Sveriges socialdemokratiska arbetareparti* als de Bulgaarse socialisten. Hoe de Nederlandse PvdA of de Deense sociaaldemocraten tegenover besparingen staan, verschilt grondig van de houding van hun Spaanse en Portugese collega's. Zij hebben het momenteel niet enkel economisch harder te verduren, maar zijn ook veel meer socialist dan sociaaldemocraat. Het temmen van de markten kan er op veel meer bijval rekenen dan de *flexicurity* op de arbeidsmarkt waar de noorderlingen voor pleiten. Uiteindelijk vonden we consensus op grond van onze waarden. De economie moet ten dienste staan van de samenleving, niet omgekeerd. De stakeholderseconomie belichaamt met andere woorden goed de nieuwe politieke economie die links in Europa voor ogen heeft. Een economie waar elke belanghebbende een zeg in heeft, op gelijke voet. Vrijheid en gelijkheid zijn de basis van een goed werkende markt. Die is er alleen als alle partners in die markt gelijkwaardig zijn en in vrijheid kunnen beslissen.

Een mooie discussie was die over het doel van de progressieve politiek. Als uit-

gangspunt nam ik de notie van het goede leven zoals beschreven door de Skidelsky's in hun inspirerend werk *Hoeveel is genoeg?*. Een goed leven moet volgens de auteurs bestaan uit gezondheid, zekerheid, een goed sociaal netwerk en nuttig ingevulde vrije tijd. Niet alleen taalkundig viel men bijvoorbeeld langs Duitse en Franstalige kant over het concept van het goede leven – te veel *bon vivant*, te weinig rekening houdend met tegenspoed. Consensus vond ik pas door het doel aan het middel te koppelen: emancipatie en *empowerment* van iedereen en van kansengroepen in het bijzonder. Dat moet leiden tot een vervullend leven, een *fulfilling life* in plaats van *the good life*.

Naast noord-zuid- en sociaaldemocratisch-socialistische verschillen speelde de klassieke tweespalt tussen de meer eurokritische partijen als Labour en de Poolse kameraden tegenover de meer federalistische Belgen van zowel sp.a als PS. Verder zijn er structurele gebreken die overstegen moeten worden. Zoals bij de delegaties uit Roemenië, Bulgarije en Hongarije, landen waar de rechtsstaat zwakker is en persvrijheid beperkt wordt. Zij grepen de tekst aan om de belofte van zich in te schakelen bij de rest van Europa als goed functionerende democratie en rechtsstaat kracht bij te zetten, wat niet zelden in tegenspraak was met wat zich op het terrein afspeelde. Tot slot was er de uitbreiding. Partijen aan de buitengrenzen, bijvoorbeeld de Poolse sociaaldemocraten, pleitten voor steun aan de Arabische Lente en zelfs de mogelijke toetredingsoptie van sommige Maghreb- en Machreklanden, terwijl hun agenda het plan bevatte om de deur langzaam te openen naar hun eigen buurlan-

den Oekraïne en Wit-Rusland. Die dubbele agenda moet je als onderhandelaar altijd doorzien.

Om die inhoudelijke tegenstellingen te overstijgen is natuurlijk een methode nodig. Verschillen in politieke cultuur en denken moeten zoals in elke Europese oefening overstegen worden, zonder te vervallen in een boodschap van de laagste gemene deler. Het beslissingsproces was Europees *pur sang*. Net zoals in de Raad van de Europese Unie vaardigden onze leden vertegenwoordigers af in een adviescomité, dat zin per zin de tekst besprak en amendeerde. Zeven keer in totaal vergaderde het comité over een periode van tien maanden. Vlak voor de laatste twee vergaderingen deed ik een ronde langs de hoofdsteden om de moeilijkste punten uit te klaren en eensgezindheid te vinden over de basisconcepten. Echte Europese diplomatie dus. In de laatste fase ging de tekst naar een hoger politiek niveau, dat van de internationale secretarissen van de partijen die de overgebleven amendementen uitklaarden. Uiteindelijk waren het de leiders zelf die de tekst in Sofia unaniem aannamen. Van werkgroep naar Europese Raad: het hele Europese parcours doorlopen.

De Europese belofte

Het resultaat mag er wezen. De tekst zet de mensen op de eerste plaats. Het Europa van de rechterzijde is dat van de lobbyisten van het grootkapitaal. We zetten ons met deze beginselverklaring duidelijk af tegen die rechtse Europese agenda. De mensen verwachten dat Europa hun een

eerlijke kans geeft op een beter leven, voor henzelf en bovenal voor hun kinderen. Mocht elke baby de keuze hebben waar hij geboren wil worden, ongeacht zijn aangeboren talent, dan kiest hij West-Europa. Hier heb je de hoogste welvaart en levensstandaard, de beste sociale bescherming, toegankelijk onderwijs voor iedereen, een goede gezondheidszorg en de grootste sociale mobiliteit. Onze huidige welvaart en levenskwaliteit zijn grotendeels gebouwd op sociaaldemocratische waarden: democratie, gelijkheid, vrijheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Omdat we geloven en zien dat die waarden en principes ons samen vooruit brengen.

De vraag die we ons stelden bij het opmaken van de beginselverklaring is niet of we meer of minder Europa willen, maar wel wat voor een Europese Unie we willen. De analyse werd gemaakt dat de Unie momenteel vooral economisch en monetair gericht is. De wijze waarop de economische crisis is aangepakt, is daar een voorbeeld van. Er was enkel plaats voor harde economische maatregelen: besparen, bezuinigen en de afbraak van sociale verworvenheden. Hierdoor zouden we weer competitief worden. Door de dogmatische focus op besparingen verliezen we echter stilaan ons competitief voordeel op het gebied van kwalitatief hoogstaande producten met hoge toegevoegde waarde. De negatieve effecten van globalisering worden door het huidige beleid versterkt, terwijl Europa's positie in de wereld verzwakt.

De crisis van de afgelopen jaren is niet enkel economisch. Door zo'n beleid verliest de Unie ook stelselmatig steun bij haar bevolking. Het vertrouwen in de

Europese instellingen was nog nooit zo laag. Europa moet de mensen opnieuw toekomstperspectief bieden. Enkel dan zal het vertrouwen volgen. De Europese sociaaldemocraten willen er opnieuw voor zorgen dat Europa voor haar burgers die Europese belofte kan waarmaken. De belofte van een beter leven voor elke nieuwe generatie en de belofte van een progressief, meer gelijk en meer welvend Europa. Een Europa met kwaliteitsvolle banen en een stevig vangnet voor als het misloopt. Europa moet de welvaartstaat uitbouwen en reële inhoud geven aan de sociaaldemocratische leuze dat de Unie sociaal zal zijn of niet zal zijn.

Een ander Europa, een solidaire Unie

De EU van de toekomst staat symbool voor meer dan de euro, bezuinigingen en vrij verkeer van personen. In een economisch, sociaal en cultureel geglobaliseerde en geconnecteerde wereld moet de EU het publieke referentiekader zijn waarin mensen zich herkennen en beschermd weten. Pas dan zullen alle Europese burgers zich ook échte Europeanen voelen. Rechtse en linkse populistische partijen in Nederland, Italië, Finland, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk overladden het anonieme 'Brussel' graag met alle zonden van Israël. In hun analyse hebben ze niet eens altijd ongelijk. Maar de sociaaldemocratie moet zich verzetten tegen zij die verkondigen dat alle heil in een globale wereld kan komen van almaar kleinere verbanden. Regionalistische nationalistische partijen in Vlaanderen, Spanje en Schotland jut-

ten mensen op, maar hebben geen antwoorden op de mondiale uitdagingen van vandaag en bieden geen concrete oplossingen voor morgen. In de huidige context hebben mensen nood aan vaste ankerpunten, maar evengoed aan openheid en een weidse blik. De sociaaldemocratie staat voor een beslissend moment in haar geschiedenis. Als we, in de geest van Jean Monnet en Karel Van Miert, het Europese project opnieuw als een verbindend idee willen kunnen claimen, moeten we de architectuur ervan grondig herzien en bovenal de mensen aan onze kant krijgen.

Structuren, of het nu de overheid of de markt, de monarchie of de republiek, de Europese Commissie, het land België of de deelstaat Vlaanderen is, mogen nooit een doel op zich zijn. Elke organisatievorm is een middel om doelstellingen te realiseren die de samenleving wenselijk acht. De definitie en realisatie van die doelstellingen is waar deze beginselverklaring onze partijen toe wil aanzetten. We spreken mensen individueel aan met een discours van rechten en vrijheden. Maar we aarzelen niet om de Europese Unie te beschouwen als een moreel kader waarin iedere burger, lidstaat en regio met een ander verbonden is en dus ook verantwoordelijkheid draagt.

We willen de EU opnieuw laten aanknopen bij zijn oorspronkelijke missie: een Unie van vrede, voorspoed en vooruitgang zijn. De vijf hogergenoemde basiswaarden vormen het nieuwe kompas voor de sociaaldemocratie: vrijheid, democratie, gelijkheid, rechtvaardigheid en solidariteit. Daarmee kunnen we het roer op drie domeinen omgooien. Op de waarden vrijheid en democratie grondvesten

we een nieuwe politieke economie: een stakeholderseconomie op mensenmaat als alternatief voor het huidige financiële aandeelhouderskapitalisme. Op de waarden rechtvaardigheid en gelijkheid bouwen we een nieuw model van sociale rechtvaardigheid. Die nieuwe Sociale Deal moet groeiende ongelijkheid tussen burgers, fragmentatie tussen lidstaten en verarming van de hele EU tegengaan en voorkomen. Dit impliceert het onvervreemdbaar recht van elke Europeaan op een goed leven in een eerlijke samenleving. Sleutels voor dat nieuwe model zijn onder meer een kwaliteitsvol en flexibel onderwijssysteem en goed betaalde, kwaliteitsvolle jobs voor iedereen. Een doorgedreven progressieve politiek in het onderwijs en op de arbeidsmarkt zal onze welvaartsstaten versterken en moderniseren. Tot slot is onze basiswaarde solidariteit uiteraard de kern voor het toekomstige Europa als een Unie van Solidariteit. De Europese Unie van Solidariteit moet haar plaats op het internationale toneel afdwingen. In een multipolaire wereld met sterke politiek-economische blokken zoals de Verenigde Staten en China, moet de EU zich sterker en met één stem profileren. Inzake internationale samenwerking profileert de EU zich als de sterkste pleitbezorger van een eerlijker spreiding van inkomen, vermogen en macht. De mondiale kloof moet worden gedicht. Dit betekent dat geen enkele internationale actie vanuit de EU het recht mag ondermijnen op zinnvolle en goed betaalde kwaliteitsjobs, degelijk onderwijs, klassieke sociale zekerheid en gelijkheid van man en vrouw in de rest van de wereld. De EU zal binnen internationale afspraken in het kader van

de VN haar verantwoordelijkheid nemen in de strijd voor vrede en sociale rechtvaardigheid in de hele wereld. De ogen sluiten voor drama's als dat in Syrië is een Europese Unie van vrede, vooruitgang en voorspoed onwaardig. De EU moet een voorbeeld zijn als vredestichter en een voortrekker inzake wederopbouw van gemeenschappen na conflict. Dat was haar historische opdracht. Die moet ze ook in de globale wereld oprecht vervullen.

Vooruit naar 25 mei

De boodschap van de beginselverklaring is duidelijk. Europa toont aan dat samenwerken het verschil maakt. Wanneer dat niet gebeurt, gaan we er met z'n allen op achteruit. Er is dus geen toekomst voor de Unie tenzij ze sociaal is.

Die principes worden momenteel vertaald in een verkiezingsmanifest. Voor de sociaaldemocraten zal Europa streng moeten waken over inspanningen van lidstaten om armoede, werkloosheid en ongelijkheid tegen te gaan. Net zoals ze dat nu doet voor de begrotingen van haar lidstaten. Een aantal duidelijke prioriteiten zullen naar voor geschoven worden. Niet besparen, maar een resolute aanpak van de jeugdwerkloosheid is de absolute topprioriteit. Elke Europeaan moet kunnen rondkomen met zijn loon, en gelijk werk moet onder gelijke voorwaarden in dezelfde lidstaat.

We staan voor een kantelmoment. In mei kunnen we Europa van koers doen veranderen. De sociaaldemocraten gaan samen voor een ander, meer progressief en sociaal Europa.

Operatie Innesto herlanceert Vlaamse christendemocraten

Frederiek Vermeulen en

Vincent Van Peteghem (CD&V)

Toen de voorzitter van de Vlaamse christendemocraten, Wouter Beke, drie weken voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 stelde dat de partij geen verhaal had en daar dringend naar op zoek moest, was het toch even schrikken.¹ Een vreemde uitspraak voor een voorzitter wiens partij volgens alle peilingen rake klappen zou krijgen. "Als de voorzitter er al niet meer in gelooft, waarom zouden de kiezers dat wel doen?", hoorde je vele leden denken. Maar niemand wist dat Beke ondertussen al enkele maanden een meer dan noodzakelijke vernieuwingsoperatie aan het uitdenken was.

Een jaar nadat de socialisten, liberalen en christendemocraten van de regering-Di Rupo met de steun van de Groenen in 2011 de krijtlijnen voor een zesde staats-hervorming hadden uitgetekend, moest CD&V (Christen-Democratisch & Vlaams), op zoek naar een nieuw discours om zich klaar te stomen voor de Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van 2014. Intern debat was er op dat moment amper, terwijl duidelijk werd dat de gevolgen van de wereldwijde financiële en economische crisis ook steeds meer merkbaar werden in eigen land. Het was van bij het begin duidelijk dat een nieuw programma vooral socio-economisch en niet communautair zou zijn.

Met de vernieuwingsoperatie begon Wouter Beke aan de derde van zijn drie verkiezingsbeloftes als partijvoorzitter: (i)

een communautair akkoord, (ii) electoraal standhouden bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 en (iii) de partij opnieuw een duidelijke en herkenbare inhoudelijke lijn geven.

Aan de lancering van *Operatie Inness-to*, een Italiaanse term uit de wijnbouw waarbij jonge scheuten worden geënt om oude sterke ranken te versterken, ging maanden voorbereidingswerk vooraf. Om van het klassieke imago van 'enerzijds anderzijds'-partij af te raken, vond Beke dat een alternatief traject noodzakelijk was. Nieuwe ideeën waren er misschien wel aan de partijtopy; een programmatekst schrijven samen met de klassieke bewegingen binnen de partij zou echter alleen maar *meer van hetzelfde* opleveren.

Beke haalde de mosterd voor zijn nieuwe aanpak allicht bij het begin van zijn eigen politieke carrière. In 2001 verzamelde toenmalig voorzitter Stefaan De Clerck, in aanloop naar het vernieuwingscongres van Kortrijk, tien jongeren, onder wie Beke, om een nieuw programma voor te bereiden. Het was voor hem de start van een mooi politiek parcours. Beke heeft nooit onder stoelen of banken gestoken een zelfde doel voor ogen te hebben met Operatie Innesto.

Het klassieke voortraject

In een klassiek voortraject wordt een congresstekst voorgesteld door de studiedienst op basis van wat door werkgroepen, vaak samengesteld uit parlementsleden en kabinetmedewerkers, wordt aangeleverd. Na bespreking op de algemene vergadering kunnen alle parlementaire fracties, de

geledingen (jongeren-, vrouwen- en seniorenwerking), de lokale, regionale en provinciale afdelingen voorstellen formuleren om de tekst aan te passen. De amendementen van lokale en regionale afdelingen worden pas aanvaard als ze voldoende steun krijgen op provinciale congressen.

Aan de hand van amendementen, die ofwel een verfijning, een uitbreiding of net een schrapping voorstellen, kan de tekst aangepast worden. Alle amendementen worden vervolgens door de congrescommissie verwerkt: ze worden aanvaard of ter discussie voorgelegd aan het congres.

Beke voelde perfect aan dat een klassiek voortraject, waarbij de studiedienst een congresstekst uitwerkt, weinig inhoudelijke vernieuwing zou brengen. De partij riskeerde geen keuzes te maken en ambtelijke teksten te produceren. Net wat de partij niet nodig had. Heel omzichtig creëerde de voorzitter binnen de partij een draagvlak voor een niet-klassiek voortraject. Operatie Innesto was geboren.

Het niet-klassieke voortraject

Deze keer werd voor een andere aanpak gekozen. Een dertigtal actieve militanten uit de verschillende provincies werd door Wouter Beke samengebracht in de buurt van Leuven om na te denken over hoe "vanuit het begrip *empowerment* de Vlaaming in een veranderende wereld sterker kan worden gemaakt" en om met nieuwe ideeën mee te werken aan de vernieuwing van de partij.

De dertig, die samen de Innesto30-groep vormden, hadden elkaar daarvoor nooit ontmoet en wisten niet wat hen

precies te wachten stond. Ze hadden een niet-alledaagse vraag gekregen van de voorzitter om die zaterdag vrij te houden met de expliciete vraag om niet te communiceren naar de buitenwereld (maar met wie? over wat?). Eenmaal samen, werden de dertig meteen voorgesteld aan de media als *high potentials*.² Ze hadden zich aan veel verwacht, maar niet dat ze zouden worden opgewacht door alle nationale media die live verslaggeving van de bijeenkomst zouden brengen in het mid-dagjournaal.

De aanpak noch de voorstelling kon op veel animo rekenen binnen de partij. Nog voor de groep zelf wist wat haar te doen stond, lieten niet-geselecteerde leden, vooral jongeren, hun ongenoegen via sociale media blijken. Dat de groep van dertig informeel door de voorzitter en de partijtop werd samengesteld (in overleg met de provinciale afdelingen), zal hierbij waarschijnlijk niet geholpen hebben. En dat de term *high potentials* werd gebruikt, was voor een partij die met een politieke academie en talloze vormingen volop inzet op de kwaliteit van haar politiek personeel niet echt tactvol ten opzichte van alle andere geëngageerde leden.

Maar de beeldvorming in de buitenwereld was er en die was positief. De voorzitter had dertig mensen uitgekozen en zij zouden de partijkoers bepalen. Daar was het om te doen: duidelijk maken dat CD&V met nieuwe gezichten op zoek ging naar een nieuw verhaal. Dat nieuwe verhaal zou geschreven worden door dertig leden, een mix van doorwinterde kabinetsmedewerkers die de partij door en door kennen, lokale sterkhouders en men-

sen zonder nationale ervaring. Een groep die voldoende *out of the box* kon denken, omdat ze geen gevestigde belangen te verdedigen had of al een nationaal politiek of parlementair mandaat bekleedde.

De groep kreeg amper vijf weken de tijd (de kerstperiode en de politiek drukke januarimaand inbegrepen) om die vernieuwende ideeën kenbaar te maken. De leden konden daarbij op de inhoudelijke en logistieke steun van de partij rekenen, maar elk initiatief moest van hen komen. De studiedienst, die ook de uiteindelijke congres tekst zou schrijven, zou het hele traject begeleiden. Een afgesloten online-forum werd door de partij ter beschikking gesteld om ideeën te spuien.

Al van bij het begin waren verwarring en onduidelijkheid echter troef. De hele opzet was voor de partij veeleer een experiment en hoewel de dertig, vooral jongere, leden elkaar amper kenden, moesten ze op korte termijn grote verwachtingen inlossen. Resultaat: de studiedienst, die ervoor moest zorgen dat een tekst klaarlag tegen de start van het klassieke traject, speelde op zeker en begon in alle discretie aan een eigen tekst te schrijven. Binnen de Innesto30-groep leefde al bij het begin het gevoel dat niet over alle thema's zou kunnen worden gesproken (zoals bijvoorbeeld het in vraag stellen van de communautaire lijn). Feitelijk wist de groep van geen hout pijlen te maken. Het online-forum was geen succes. Niemand wilde afgemaakt worden omwille van een slecht idee en de ondersteuning van de studiedienst leek bij momenten meer op het verdedigen van de traditionele standpunten dan op het op zoek gaan naar vernieuwende ideeën. Bovendien leek de partij

eerder geïnteresseerd in concrete ideeën en werd er amper over 'het grote verhaal' gesproken. Er was nauwelijks dynamiek in de groep. Op een handvol mensen na, die een breder samenhangend verhaal schreven over waar de partij op middellange termijn moest voor staan en die drie keer samenkwamen, waren er amper fysieke samenkomsten. De input op het forum was beperkt en de studiedienst maakte een strenge selectie.

Bij het slotmoment eind januari 2013 kwam de hele groep voor het eerst opnieuw fysiek samen. De sfeer was gespannen en iedereen was het erover eens dat alleen *online* communiceren onvoldoende was en dat het nieuwe traject niet had opgeleverd wat het had moeten zijn, behalve dat de media wel duidelijk hadden gemaakt dat CD&V aan een nieuw verhaal aan het werken was.

Terwijl het van de meet af aan de bedoeling was om de bredere partij in een latere fase te betrekken bij het schrijven van de congrestekst door het organiseren van debatavonden en werkgroepen, werd het proces versneld omwille van de negatieve reacties die er volgden op de selectie van de dertig. Innesto30 maakte al snel plaats voor Innesto300. Het forum werd opengesteld en het debat werd dagelijks aangezwengeld aan de hand van stellingen en *pop polls*.

Ondertussen deed de studiedienst wat van hem verwacht werd: hij schreef een eerste versie van de congrestekst die op 2 mei 2013 aan de pers werd voorgesteld. Van de 83 pagina's tellende congrestekst zou uiteindelijk alleen het inkorten van de zomervakantie van acht tot zes weken blijven hangen.³

Vanaf dat moment hield het alternatieve traject op te bestaan en viel de partij terug op het klassieke traject. De tekst kwam in handen van de lokale afdelingen, de provincies en de geledingen. Innesto300 werd Innesto30000, de aanduiding dat alle leden mochten meeschrijven aan de congrestekst.

Wat met Innesto30?

Voor de partij was het Innesto30-concept steeds balanceren op een slappe koord. Er was enerzijds ongerustheid bij de parlementsleden en ministers dat een groep zogenaamde *high potentials* de koers van de partij zomaar in vraag kon stellen en wel eens het roer zou kunnen overnemen, terwijl anderzijds de groep van dertig zich miskend voelde. Hoewel ze naar voor werden geschoven als *high potentials* (voor alle duidelijkheid: die term is geen uitvinding van de pers, maar is door de partij zelf gebruikt), kregen ze weinig of geen feedback van de partij en werden ze – na het afsluiten van het forum eind januari 2013 – niet meer betrokken bij het uitwerken van de teksten. Was hun bijdrage dan voor niets geweest? Was de input niet goed genoeg of paste die niet binnen de lijn die de partijtop wilde uitzetten? Ze zouden het nooit te weten komen... Vragen die enkele weken later terug zouden komen als partijvoorzitter Wouter Beke net voor het afsluiten van de interne consultatieronde zijn boek *Het moedige midden* lanceerde.⁴ Was de publicatie van het boek een teken dat de voorzitter de congrestekst van de partij onvoldoende vond?

Om de frustratie enigszins op te vangen, kreeg Innesto30 uiteindelijk wel toegang tot het klassieke traject, aangezien zij als afzonderlijke groep rechtstreeks amendementen kon indienen bij de congrescommissie (waarin trouwens drie mensen uit de Innesto30-groep werden opgenomen). Iets wat later tot verwarring zou leiden: voor de goegemeente had Innesto30 immers de tekst zelf geschreven, waarom zou zij haar eigen tekst dan amenderen?

De groep maakte volop gebruik van de mogelijkheid om amendementen in te dienen. In tegenstelling tot in de periode december-januari organiseerde de Innesto30-groep zich nu heel uitdrukkelijk. De groep kwam verschillende keren samen, overlegde en becommentarieerde de voorgelegde congresstekst. Uiteindelijk resulteerde dit in een honderdtal amendementen, waarvan vijf grote amendementen die vooral op de lange termijn focussen: de nood aan een federaal en sociaal Europa, een duurzame en innovatieve kanseneconomie, een rechtvaardige en slagkrachtige justitie, een sterk Vlaanderen in een bevestigd België en een performante overheid. Heel wat van deze amendementen werden uiteindelijk overgenomen in de congresstekst.

Op het congres zelf kregen enkele Innesto30-leden een vooraanstaande rol. Zo vroeg de partij aan sommigen onder hen om op te treden als verslaggever van één van de werkgroepen. De vertegenwoordigers werden niet door de groep gekozen, maar door de partij zelf, op basis van regionale spreiding, geslacht... of hun toekomstige plaats op de lijst bij de verkiezingen van 2014.

Conclusie

Het Innesto-traject werd een succes. Het liet de partij toe om *out of the box* te denken door met nieuwe methoden en nieuwe mensen aan nieuwe ideeën te werken voor een nieuw verhaal. Een groep onervaren militanten maakte het voor Wouter Beke makkelijker om het traditionele discours van méér Vlaanderen en staats-hervormingen om te buigen tot een sterk socio-economisch programma, dat tijdens het partijcongres door meer dan 3000 leden unaniem werd aangenomen.

Deel uitmaken van Innesto30 was een voorrecht. De kans krijgen om mee te schrijven aan een nieuw partijprogramma en om de discussies van op de eerste lijn te kunnen volgen, valt in de praktijk niet elk lid te beurt. We hebben interessante en belangrijke discussies gevoerd, hebben ideeën afgetoetst op verschillende echelons en richting gegeven aan de congresstekst. Anderzijds hadden wat meer tijd voor de eerste fase en duidelijkere verwachtingen waarschijnlijk nog meer creativiteit gegenereerd.

Operatie Innesto deed de partij opnieuw nadenken over haar eigen verhaal en tilde het interne debat op een hoger niveau, iets wat de partij nu moet zien verder te zetten. Het was een proces van vallen en opstaan, zowel voor de partij als voor wie erbij betrokken waren. Maar de doelstellingen werden – achteraf gezien – gerealiseerd: nieuwe gezichten werden naar voor geschoven en CD&V kon zich positioneren als de partij van de dialoog die doordachte keuzes maakt. Terugblikkend op alle media-aandacht waarop het concept kon

rekenen, waren deze doelstellingen eigenlijk al gerealiseerd bij de voorstelling van de congresstekst in mei 2013, en in mindere mate zelfs al bij het lanceren van de operatie in december 2012. Want perceptie is werkelijkheid in de politiek; toch in de aanloop naar de verkiezingen. Nadien komt het partijprogramma pas echt bovendrijven. De leidraad waarmee uiteindelijk politiek beleid zal worden gevoerd.

Noten

1. *Het Laatste Nieuws*, 24 september 2012, CD&V plant operatie om partij te vernieuwen, p. 8.
2. *De Standaard*, 15 december 2012, CD&V lanceert nieuwe scheuten op oude stokken, p. 10.
3. *Het Laatste Nieuws*, 3 mei 2013, Maak zomervakantie 3 weken korter, p. 6.
4. Wouter Beke (2013), *Het moedige midden*, Uitgeverij Pelckmans.

Ons Europa – de inzet van GroenLinks voor de Europese verkiezingen

Marjolein Meijer (GroenLinks)

Ook in Nederland zijn er in 2014 meerdere verkiezingen: de gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart en de Europese verkiezingen van 22 mei. Dit betekent ook voor GroenLinks dat er verkiezingspro-

gramma's moesten worden geschreven. Zoals de statuten van de partij stellen: "In haar programma's wordt omschreven wat onder GroenLinkse politiek wordt verstaan". Dit biedt houvast aan politici, kiezers en – niet onbelangrijk – journalisten en wetenschappers. Het programma levert de inhoudelijke inspiratie voor de verkiezingscampagne. Het is een uitgelezen moment om de politieke standpunten nog eens integraal en afgestoft in de etalage te zetten.

In tegenstelling tot de Tweede Kamerverkiezingen worden de programma's niet doorgerekend door het Centraal Plan Bureau (CPB). Het zou wellicht interessant zijn als het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving verkiezingsprogramma's van de Europese partijen eens onder de loep zouden nemen. Dat zou Europese politieke partijen uitdagen om hun financiële en maatschappelijke beloften te concretiseren. Aan de democratische controle op de Europese politiek zou dit een waardevolle bijdrage leveren.

Gemeenteraadsverkiezingen

Voor de gemeenteraadsverkiezingen schrijven de lokale GroenLinks-afdelingen (ongeveer 220) allemaal hun eigen programma. Voor kleinere afdelingen is dit een behoorlijke klus, maar ook grote afdelingen hebben soms behoefte aan een handvat. Ter inspiratie kunnen afdelingen zich baseren op een basisprogramma. Dat basisprogramma werd geschreven door een redactiegroep van 18 lokale activisten, in samenwerking met het wetenschappelijk bureau van GroenLinks,

Bureau de Helling. De redactiegroep van lokale activisten uit het hele land werd gevormd na een open oproep in de partij. Zij baseerden zich bij het schrijven op verschillende discussiebijeenkomsten en zij schakelden experts van binnen en buiten de partij in. Het resultaat was 'Groene Politiek in een tijd van crisis', een document dat door afdelingen flexibel kan worden aangepast aan de lokale situatie. In het kader van de bezuinigingen, die in elke gemeente toeslaan, werd nog een aparte 'financiële bijsluiter' toegevoegd met suggesties om, waar mogelijk, bezuinigingen zo in te richten dat zij leiden tot een meer duurzame samenleving.

Europese verkiezingen

Sinds maart 2013 ben ik Internationaal secretaris in het partijbestuur van GroenLinks en als zodanig nauw betrokken bij de voorbereidingen voor de Europese verkiezingen. Ik was daarom deel van de programmacommissie die verantwoordelijk was voor de totstandkoming van het Europese programma van GroenLinks: 'Ons Europa'. GroenLinks bekleedt in Nederland een unieke positie: de partij is met overgave pro-Europees en pleit voor méér Europa. Anders dan D66 – ook een zelfverklaarde EU-fan – is GroenLinks wel bijzonder kritisch over de koers van de Unie en pleit zij voor radicale veranderingen om een sociaal en duurzaam Europa te realiseren. De inzet voor het verkiezingsprogramma was precies die unieke positie nog eens te onderstrepen in een toegankelijk programma.

Binnen GroenLinks stelt het partijbestuur een programmacommissie samen, die wordt ondersteund door een penvoerder van het wetenschappelijk bureau. Om zeker te zijn van frisse input – om 'meer van hetzelfde', dixit Vermeulen en Van Peteghem, te voorkomen – werd een commissie samengesteld van divers pluimage. Het voorzitterschap werd ter hand genomen door een ervaren wetenschapper en politicus: senator Tineke Strik. Verder waren politici zoals Bas Eickhout (Europarlementslid) en Jesse Klaver (nationaal parlementslid) en niet-politici in de commissie vertegenwoordigd. Activisten en relatieve buitenstaanders, jongeren en wetenschappers of voormalige wetenschappers maakten deel uit van de commissie. Laaggeschoolden zijn in het actieve kader van politieke partijen in Nederland vaak ondervertegenwoordigd en dat is ook zo voor GroenLinks. Deze programmacommissie bevestigde dat in ieder geval.

De gevolgde procedure zou door Vermeulen en Van Peteghem waarschijnlijk omschreven worden als het 'klassieke proces'. De programmacommissie nam in de verkennende fase het voortouw en koos thema's, hoofdstukindeling en speerpunten. Het schrijven (en herschrijven) gebeurde door de penvoerder van het wetenschappelijk bureau en door verschillende leden van de commissie. Min of meer tegelijk liep een informeel traject van inspreken. Experts van binnen en buiten de partij werden uitgenodigd om te reageren op conceptteksten en soms leidde dat tot grondige veranderingen. Er werden discussiebijeenkomsten georganiseerd met werkgroepen (bestaande uit leden rond

een thema), fracties en individuele leden. Dit alles resulteerde in een concept-verkiezingsprogramma dat door het partijbestuur wordt voorgelegd aan het ledencongres. Het programma bestaat uit een hoofdtekst en uit (concretere) programmapunten die o.a. nodig zijn voor kieswijzers. Het meer formele inspraakproces kwam wat later op gang: de weg naar het congres is geplaveid met amendementen. Amendementen worden alleen ingediend op de programmapunten, niet op de hoofdtekst. Die amendementenprocedure resulteert in dit geval in een kleine 200 amendementen, die op een bijeenkomst met de indieners, de programmacommissie en het partijbestuur bediscussieerd worden. Ze worden samengevoegd (vaak), ingetrokken (soms), van een positief advies voorzien door de programmacommissie (verrassend vaak) of gewijzigd. Uiteindelijk blijft een deel van de oorspronkelijke amendementen over voor stemming op het congres. Deze keer waren er verrassend weinig amendementen die op het congres nog controversieel waren. Het congres legt na stemming over de amendementen het uiteindelijke programma formeel vast.¹

Transnationale samenwerking

Een interessante extra dimensie aan de totstandkoming van dit verkiezingsprogramma wordt toegevoegd door onze Europese partij. De Europese Groene Partij was de eerste politieke familie die zich in 2004 van een Europese federatie van partijen omvormde tot een echte Europese partij. En hoewel we natuurlijk kunnen twisten over de invulling

van een 'gespied toekomstverhaal', zoals Caroline Gennez de gemeenschappelijke beginselverklaring van de PES omschrijft, zou ik willen betwisten dat de PES daarmee de eerste Europese partij is. De Europese Groene Partij en haar voorgangers formuleren al gezamenlijke verkiezingsprogramma's sinds 1994. In 2009 bood dit manifest 'A Green New Deal for Europe' een werkbaar, duurzaam en rechtvaardig alternatief voor de rechts-liberale agenda die Europa in een economische en financiële crisis had gestort, met een ecologische en sociale crisis in het vooruitzicht.

Het schrijven van een Europees verkiezingsprogramma gaat bij GroenLinks min of meer gelijk op met actieve deelname aan het schrijven van het *common manifesto* van de Europese Groene Partij. Vanaf een vroeg stadium wordt er door een senior beleidsmedewerker van GroenLinks meegewerkt aan dat manifesto en worden standpunten die voor GroenLinks van groot belang zijn zo goed mogelijk in de schrijfgroep van de EGP ingebracht en verdedigd. Tegelijkertijd levert het Europese proces input voor het GroenLinks-programma. Er is dus sprake van een wederzijdse kruisbestuiving. Zo vormt de EGP een belangrijke schakel tussen de groene partijen in de verschillende EU-landen, en tussen de nationale en de Europese politiek. En hoewel ook de 34 lidpartijen van de EGP op sommige punten sterk verschillen, vinden zij net als bij de PES consensus op hun gedeelde waarden: in dit geval ecologische verantwoordelijkheid en duurzaamheid, sociale bescherming, een inclusieve democratie en diversiteit.

Welke boodschap brengt het programma?

Uit mijn academische periode herinner ik me de discussies over de zeggingskracht van verkiezingsprogramma's. Waren dat niet platgeslagen, politiek wenselijke compromisteksten, waar de werkelijke intenties van een partij maar moeizaam uit gereconstrueerd konden worden, vroeg ik me wel af. Hoewel de verklarende kracht van elke tekst primair afhangt van de vraag die ermee beantwoord dient te worden, ben ik op dat vlak het afgelopen jaar wel wat wijzer geworden. In het proces van schrijven werden natuurlijk compromissen gesloten. Maar ook bleek dat in 'Ons Europa' ruimte was voor radicale voorstellen voor het aanpakken van de economische crisis en een betere Europese toekomst. Juist over die voorstellen bestond soms een brede consensus. Andere keren werden felle discussies gevoerd over ogenschijnlijk onbelangrijke bijzaken. Voor de wetenschapper betekent dat onzekerheid: het is op basis van de tekst nauwelijks vast te stellen over welke onderwerpen de compromissen gesloten zijn.

De inzet van de programmacommissie was ambitieus: GroenLinks wil het politieke debat over de Europese Unie veranderen. In Nederland is het politieke debat over Europese samenwerking platgeslagen tot 'voor Europa' of 'tegen Europa'. Zelfs de grote middenpartijen – samen toch verantwoordelijk voor de

volledige vormgeving van de EU van het Verdrag van Rome tot nu – laten zich bovendien steeds eurosceptischer uit. 'Blaming Europe' is een favoriet spelletje van onze politici, die daarmee hun handen in onschuld proberen te wassen. GroenLinks wil laten zien dat de huidige Europese Unie het product is van politieke keuzes, die in de afgelopen jaren overwegend door conservatieven en liberalen bepaald werden. Dat geldt ook voor de falende aanpak van de crisis in de afgelopen jaren. Daarom benadrukt ons programma dat er een sociale en duurzame weg uit de crisis is. Bijvoorbeeld door in Europees verband de financiële markten écht te temmen, opdat geen enkele bank meer *too big to fail* is, door de invoering van eurobonds en het instellen van een Europees stabiliseringsfonds (schokdemperfonds), door het belasten van vervuiling in plaats van arbeid en door het Stabiliteits- en Groeipact om te vormen tot een Welvaarts- en Duurzaamheidspact. Een aantal van deze voorstellen is zeer vergaand, nieuw voor GroenLinks en taboe voor alle andere Nederlandse partijen. GroenLinks heeft laten zien dat een klassiek proces de inhoudelijke vernieuwing niet in de weg staat.

Noot

1. Zie <http://start.groenlinks.nl/euverkiezingsprogramma/>.

De Europese Commissie is een normale regering geworden

Anchrit Wille

SAMENVATTING VAN

Wille, A. (2013). *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press.

De Europese Commissie werkt steeds meer als een gewone regering. Door herzieningen in de Europese verdragen en hervormingen van het ambtelijk apparaat is de Europese Commissie de laatste jaren steeds meer op een normale regering gaan lijken. Dit is de belangrijkste conclusie van *The Normalization of the European Commission*. Het boek belicht de gevolgen van een reeks politieke en administratieve hervormingen voor de Europese Commissie, in het bijzonder voor de organisatie van de politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe ze worden beleefd door de hoofdrolspelers aan de top van de Europese Commissie. Voor het onderzoek is een groot aantal interviews gehouden met eurocommissarissen en topambtenaren werkzaam bij de Europese Commissie.

Werd de Commissie vroeger veelal gezien als het ambtelijk apparaat van de Europese Unie, momenteel speelt de Commissie als het dagelijks bestuur van de EU een steeds politiekere rol. Door een uitbreiding van taken van de Unie en de toetreding van een groot aantal nieuwe lidstaten zijn de eisen aan het functione-

ren van de Europese instituties wezenlijk veranderd. In het naoorlogse Europa begon de EU met samenwerking op het gebied van kolen en staal met zes landen. Ze groeide langzaam naar een Unie met een gemeenschappelijke munt, gericht op onder andere de bevordering van de kenniseconomie, de opening van de interne markt, effectieve terrorismebestrijding, maatregelen tegen klimaatverandering, bewaking van de Europese buitengrenzen, en een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Met deze transformatie van een beperkt economisch samenwerkingsverband tot een brede politieke unie zijn ook kwesties als democratische legitimiteit, verantwoording, transparantie en bestuurbaarheid steeds belangrijker geworden.

Sinds de discussie over het 'democratische tekort' in de EU in het begin van de jaren 90, heeft een lange reeks aan herzieningen in de verdragen (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lissabon) het juridische en politieke raamwerk waarbinnen de Commissie functioneert veranderd. Daarbij is de macht van het Europese Parlement aanzienlijk toegenomen, niet alleen bij

de totstandkoming van wetgeving, maar ook bij de democratische controle en verantwoording van de Europese Commissie. De Commissie moet hierdoor steeds vaker rekening houden met het Europese Parlement, dat een steeds grotere greep heeft gekregen op het programma en op de aanstelling van de Commissie. Zo moet elke nieuwe eurocommissaris voor het parlement verschijnen en gehoord worden. Het parlement maakt daarbij veel werk van het ondervragen van de nieuwe kandidaat-commissarissen, voordat ze zich uitsprekt over het volledige college tijdens een stemming ter goedkeuring.

Door de controle van het Europese Parlement is de Commissie steeds politieker geworden. Commissarissen zijn zich als ministers gaan gedragen. Het zijn geen quasi-ambtenaren maar beroeps politici. Ze leggen politieke verantwoording af aan het Europese Parlement en de media. Politieke ervaring is daarom steeds belangrijker. Daarnaast wordt van commissarissen verwacht dat zij een strategische visie op hun beleidsterrein ontwikkelen, die visie uitdragen en hun beleid zo goed mogelijk weten te verkopen. De 'agenda van de burger' is daarbij een steeds prominentere rol gaan innemen in de werkprogramma's van de Commissie.

De positie van de voorzitter van de Europese Commissie binnen het college is steeds sterker geworden, en ook dit heeft bijgedragen aan een sterkere politieke controle over de Commissie. Met 28 commissarissen is centrale sturing noodzakelijk. De hervorming van het secretariaat-generaal – de hoogste ambtelijke afdeling, die verantwoordelijk is voor de ondersteuning van het dagelijks werk van

de Commissie – tot een sturend en coördinerend centrum heeft een centralere beleidsplanning mogelijk gemaakt. De toegenomen presidentialisering van de Commissie is misschien wel in de eerste plaats verbonden met deze toename in staf en organisatorische capaciteit rondom de voorzitter van de Commissie. Daarnaast heeft de Commissievoorzitter zich de afgelopen jaren steeds meer opgesteld als de 'president' van het college. Belangrijke onderwerpen heeft hij naar zich getrokken en hij treedt steeds vaker naar buiten als het gezicht van de Commissie.

Intern is er een sterkere scheiding ontstaan tussen de politieke top, de commissarissen, en het ambtelijk apparaat van de Commissie, de directoraten. De administratieve hervormingen die zijn doorgevoerd na het jaar 2000 – activiteitsgestuurd management, een verbeterd financieel beheer, en een gemoderniseerd personeelsbeleid – beïnvloeden de rekrutering en de rol van de ambtelijke top in de Commissie. Deze topambtenaren worden niet langer geselecteerd op hun nationaliteit of politieke loyaliteit, maar op basis van deskundigheid en managementkwaliteiten. De nadruk op mobiliteit, resultaatgerichte werkmethode en het realiseren van de beleidsprioriteiten van de Commissie, hebben ervoor gezorgd dat topambtenaren zich steeds meer zijn gaan gedragen als managers.

Het interne hervormingsprogramma in de Commissie bevat een aantal maatregelen gericht op de samenstelling en de rol van de naaste medewerkers van eurocommissarissen, de kabinetten. De aanwezigheid van ten minste drie verschillende nationaliteiten in elk kabinet is vereist om

ervoor te zorgen dat de kabinetten geen nationale bolwerken meer zijn en de samenstelling internationaal is. Daarnaast moet tweederde van de kabinetsleden bestaan uit gedetacheerde ambtenaren uit de diensten van de Commissie. Deze verandering heeft ervoor gezorgd, dat kabinetten steeds minder fungeren als doorgeefluik van de nationale regering en steeds meer een onderdeel vormen van de Commissie als beleidsgerichte organisatie.

De politieke en ambtelijke hervormingen hebben, door een duidelijker afbakening van taken, sterker de nadruk gelegd op het onderscheid in de rollen en verantwoordelijkheden van eurocommissarissen, hun kabinetschefs en topambtenaren. Het boek beschrijft hoe nieuwe regels hebben bijgedragen aan een veranderende rekrutering van eurocommissarissen en hun topambtenaren, en hoe dit heeft doorgewerkt in nieuwe rolverwachtingen.

Een van de uitkomsten van deze veranderingen is de 'normalisering' van de relatie tussen politiek en bureaucratie aan de top van de Europese Commissie. Soepel teamwerk tussen eurocommissarissen en hun ambtelijke adviseurs en topambtenaren komt de slagkracht van de Commissie en het beleid ten goede.

Ambtenaren brengen hun deskundigheid in, het college en de commissarissen proberen de financiële en politieke randvoorwaarden voor beleidsplannen te creëren. Er zijn duidelijk afgebakende maar complementaire verantwoordelijkheden. Steeds sterker is in deze verhoudingen het model van het primaat van de politiek en de loyaliteit van ambtenaren ingeweven. Met de veranderde rolverwachtingen, de afrastering van de verantwoordelijkheden van eurocommissarissen en hun topambtenaren is ook een duidelijker scheiding tussen de politieke en de ambtelijke wereld in de Commissie gekomen. Daarmee lijkt de vage scheidslijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd het hybride karakter van de Commissie kenmerkte, verdwenen.

Deze langzame en qua tempo uiteenlopende institutionele veranderingen hebben gezorgd voor een geleidelijke (of evolutionaire) aanpassing aan de democratische eisen die aan een modern dagelijks bestuur gesteld worden. Met de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie na de verkiezing van het nieuwe Europese Parlement in 2014, gaat de EU weer een stap meer in de richting van de normalisering van de Europese Commissie.

Het committeeprobleem van kiezers en hervormingen in welvaartsprogramma's

David Hollanders en Barbara Vis

SAMENVATTING VAN

Hollanders, D. & Vis, B. (2013). Voters' Commitment Problem and Reforms in Welfare Programs. *Public Choice*, 155 (3-4), 433-448. doi:10.1007/s11127-011-9872-1.

Het opmerkelijkste van impopulaire hervormingen is dat ze überhaupt door politici doorgevoerd worden. Politici van regeringspartijen die herkozen willen worden, zouden de vingers niet moeten branden aan, bijvoorbeeld, een verhoging van de pensioenleeftijd. Ook opmerkelijk is dat impopulaire hervormingen vaak doorgevoerd worden tijdens economische laagconjunctuur. Zo worden in Griekenland uitkeringen en pensioenen gekort tijdens een diepe recessie. Dit is een pregnant voorbeeld van een algemener patroon.¹ Dit patroon is opmerkelijk, omdat de economen die hervormingen verwelkomen er veelal bij zeggen, dat een recessie de slechtst denkbare timing is. Zoals een Engels gezegde luidt: *"Change is not made without inconvenience, even from worse to better"* en hoogconjunctuur maakt de overgang zoveel aangenamer en economisch meer verantwoord.

In dit artikel proberen wij zowel het optreden als de timing van hervormingen te begrijpen. Het artikel beantwoordt daartoe op modelmatige wijze vragen als: wanneer hervormt een regering de ver-

zorgingsstaat op dusdanige wijze dat dit de regeringspartij(en) stemmen kan kosten, omdat de mediane kiezer er negatief tegenover staat? Wanneer is een regering bereid het electorale risico te nemen dat verbonden is met hervormingen zoals het verhogen van de pensioenleeftijd?

Een groot deel van de politicologische literatuur gaat ervan uit dat een regering hervormt zodra ze hiertoe de kans krijgt. Om het electorale risico van de hervorming te minimaliseren, worden strategieën ingezet om de 'schuld' die verbonden is met de hervorming te minimaliseren (zoals het aanwijzen van een zondebok: "het moet van de EU"). In deze tijd, waarin bezuinigingen hoog op de agenda staan, lijkt het redelijk om aan te nemen dat impopulaire maar noodzakelijke hervormingen worden doorgevoerd wanneer dit mogelijk is. Maar wanneer is dat dan? Waarom voeren sommige regeringen wel zulke hervormingen door, maar andere niet? Ons artikel draagt bij aan de bestaande literatuur door inzicht te bieden in de timing van impopulaire hervormingen in de verzorgingsstaat.

We laten eerst zien wat de bestaande literatuur ons leert en waar zij tekortschiet. De omvangrijke vergelijkende politologische literatuur over de verzorgingsstaat biedt een viertal inzichten in het optreden van impopulaire hervormingen. Ten eerste blijkt sociaaleconomische verandering een belangrijke *driver* voor hervorming. Een vergrijzende bevolking, bijvoorbeeld, zet de betaalbaarheid van het publieke pensioen onder druk en kan daarom aanleiding zijn tot het verhogen van de pensioenleeftijd. Het is echter onduidelijk *wanneer* de sociaaleconomische druk voldoende hoog is om vertaald te worden in een hervorming. Een tweede inzicht uit deze literatuur is dat de kleur van de regering ertoe kan doen, omdat rechts doorgaans weinig enthousiast is over een (grote) verzorgingsstaat terwijl links dit wel is. Het probleem bij dit argument is dat impopulaire hervormingen door zowel linkse als rechtse regeringen zijn doorgevoerd in bijvoorbeeld Nederland, Duitsland en Denemarken. Het derde inzicht is dat de institutionele structuur van een land ertoe doet: in sommige landen (zoals het Verenigd Koninkrijk) is het eenvoudiger een hervorming door te voeren dan in andere (zoals Zwitserland), omdat er minder vetospelers zijn. Verschillen in de institutionele structuur tussen landen kunnen echter de variatie in hervormingen *binnen* landen niet verklaren. Een vierde inzicht is dat ideeën een rol spelen bij impopulaire hervormingen, bijvoorbeeld het idee dat de pensioenleeftijd aangepast dient te worden aan de stijgende levensverwachting. Deze literatuur vertelt ons echter niet *wanneer* dit precies gebeurt. Samenvattend: de vergelijkende

literatuur over de verzorgingsstaat verklaart de *timing* van hervormingen niet.

Om de *timing* van impopulaire hervormingen in de verzorgingsstaat te begrijpen, gebruiken we een speltheoretisch model. De centrale uitkomst hiervan is dat een regering mogelijk wel impopulaire hervormingen doorvoert als het economisch slecht gaat, maar niet als het goed gaat. Dit is het directe gevolg van wat wij het *committeeprobleem van kiezers* noemen. Het committeeprobleem van politici heeft veel meer aandacht gekregen in de politiek-economische literatuur. Politici kunnen zich vóór de verkiezingen niet committeren aan hun verkiezingsbeloften; na de verkiezingen kunnen zij immers een ander beleid dan beloofd doorvoeren. Omgekeerd kunnen kiezers zich voor de verkiezingen niet committeren aan de 'belofte' om een partij of politicus die een hen welgevallig beleid doorvoert of een ongewenst beleid nalaat, te herkiezen. In het artikel formaliseren we het committeeprobleem van kiezers. Samen met een aantal ondersteunende veronderstellingen kan dit het optreden en de *timing* van hervormingen verklaren.

Het model bevat drie spelers (twee politici en één representatieve kiezer) en bestrijkt een oneindig aantal sequentiële perioden. Aan het begin van elke periode vinden verkiezingen plaats. De kiezer brengt zijn stem uit op één van beide politici, die vervolgens gekozen wordt. De gekozen politicus heeft na de verkiezingen één keuze: ofwel hervormen ofwel niet hervormen. We nemen aan dat politici in beginsel willen hervormen (voortkomend uit ideologische predispositie, druk van lobbygroepen en/of de overtuiging dat

hervormen welvaartverhogend is). De regerende politicus wil echter ook herkozen worden en heeft te maken met de kiezer, die geen hervormingen wenst. Die kiezer heeft tijdens de eerstvolgende verkiezing de keuze: ofwel stemmen op de regerende politicus, ofwel stemmen op de opponent. In het basismodel zijn meerdere evenwichten mogelijk. De interessantste twee zijn de volgende.

Indien de kiezer een politicus die hervormt *altijd* wegstemt en een politicus die *niet* hervormt *altijd* herkies, dan ontstaat er een evenwicht waarbij politici nooit hervormen. Dit is het evenwicht dat te verwachten valt als kiezers zich kunnen committeren aan de belofte hervormende politici niet te herkiesen en niet-hervormende politici wel.

In een uitbreiding van het model laten wij deze aanname los en gaan wij ervan uit dat kiezers *economisch stemmen*. Dit betekent dat de kiezer een politicus altijd wegstemt in laagconjunctuur, ongeacht of hij hervormd heeft. Dit impliceert dat herverkiezing in tijden van laagconjunctuur niet afhangt van de hervorming. Een politicus zal in die omstandigheid hervormen. De uitkomst is dat hervormingen (kunnen) voorkomen *en* dat dit uitsluitend gebeurt tijdens economische laagconjunctuur.

Het model steunt op een aantal aannamen, waarvan er twee cruciaal zijn. De eerste is dat kiezers uitsluitend economisch stemmen. Een omvangrijke empirische literatuur naar economisch stemgedrag laat zien dat deze aanname vaak opgaat. Indien kiezers economisch stemmen, kunnen zij zich in tijden van laagconjunctuur *niet* committeren aan het

herkiezen van een regering die afziet van impopulaire hervormingen. De slechte economische omstandigheden zijn immers op zichzelf al voldoende aanleiding voor kiezers om van partij te wisselen. Een tweede cruciale aanname is dat er één (representatieve) kiezer is. Dat houdt in dat er geen belangentegenstellingen en ideologische verschillen tussen kiezers zijn, althans geen doorslaggevende. Deze aanname zal zeker niet altijd opgaan.

Ons model is vooral relevant als kiezers in (grote) meerderheid tegen hervormingen zijn *en* als de meeste kiezers hervormingen het belangrijkste verkiezingsthema achten. Dit is momenteel in veel Europese landen, zoals Griekenland, het geval. Het model kan in die gevallen begrijpelijk maken waarom er momenteel dan toch hervormd wordt in deze landen: de Europese Unie is al minstens vier jaar in recessie. Het model is niet of nauwelijks toepasbaar indien kiezers verdeeld zijn of indien niet-economische verkiezingsthema's belangrijker worden. Ons model is daarmee zeker niet de volledige verklaring voor de timing van hervormingen. Het is evenwel – zo hopen wij – in menige situatie een plausibel antwoord.

Noot

1. Zie Høj, J., Galasso, V., Nicoletti, G. & Dang, T. (2006). *The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries* (Working Papers, No. 501). OECD Economics Department.

Dichtbij de politiek: hoe interactieve en persoonlijke communicatie de politieke betrokkenheid van burgers vergroot

Sanne Kruikemeier, Guda Van Noort, Rens Vliegthart en
Claes H. De Vreese

SAMENVATTING VAN

Kruikemeier, S., Van Noort, G., Vliegthart, R. & De Vreese, C.H. (2013). Getting Closer: The Effects of Personalized and Interactive Online Political Communication. *European Journal of Communication*, 28 (1), 53-66. doi:10.1177/026732311246483.

De manier waarop burgers met politici en partijen communiceren is door de komst van het internet drastisch veranderd. Via het internet kunnen burgers zonder tussenkomst van journalisten direct contact leggen met politici, die daar direct op kunnen reageren. Daarnaast is online communicatie meestal persoonlijk. Politici beschikken steeds vaker over eigen websites, blogs, Twitter- en Facebookaccounts.

Er wordt vaak gesuggereerd dat deze verandering *positieve* consequenties heeft. Het internet zou, door de directe en persoonlijke manier van communiceren, een bijdrage kunnen leveren aan de politieke betrokkenheid van burgers. Of dit waar is en hoe dit precies in zijn werk gaat, is nog relatief onbekend. Wat we wel weten is dat *als* burgers politiek actief zijn op online platformen, zij ook

meer politiek betrokken kunnen worden. Ze worden geïnteresseerder in de politiek of gaan vaker stemmen. Hoewel dit op zichzelf een interessante bevinding is, is er weinig inzicht in de oorzaken van de positieve relatie tussen internetgebruik en politieke betrokkenheid. Dit probleem staat centraal in onze bijdrage. We hebben niet gekeken *hoe vaak* burgers actief zijn op het internet, maar we hebben onderzocht welke inhoudskenmerken van het internet een effect hebben op de betrokkenheid van burgers. Inzicht in de specifieke gevolgen van de inhoudskenmerken van online politieke communicatie maakt vooral duidelijk waarom het Internet burgers beïnvloedt (Eveland, 2003).

Hoe hebben wij dit gedaan? We hebben eerst onderzocht wat de belangrijkste kenmerken zijn van online politieke communicatie. De literatuur laat zien dat

twee inhoudskenmerken uniek zijn: *interactiviteit* en *personalisatie*. Interactiviteit betekent simpelweg dat via een online platform twee of meer personen direct kunnen communiceren met elkaar zonder tussenkomst van anderen. De communicatie verloopt dus niet via een journalist, zoals wel het geval is bij 'oude' media. Via het internet kan de burger direct in gesprek gaan met de politiek. Daarnaast heeft het internet een ander belangrijk kenmerk. De communicatie kan gepersonaliseerd zijn. Van personalisering is sprake als politici meer op de voorgrond treden dan hun partij. Personalisering is duidelijk aanwezig in online media. Naast partijwebsites, zijn politici ook actief op eigen blogs, websites en sociale media.

Het is de vraag in hoeverre deze twee kenmerken van online politieke communicatie ervoor zorgen dat burgers zich meer betrokken voelen bij de politiek. We verwachten dat beide kenmerken bijdragen aan een toename in politieke betrokkenheid. Eerder onderzoek laat zien dat burgers zich meer politiek betrokken voelen als er op een interactieve wijze met ze wordt gecommuniceerd (Song & Bucy, 2008; Tedesco, 2007). Zij voelen zich dan dichtbij de politiek staan. Marketingliteratuur laat zien dat een persoonlijke manier van communiceren ook aanspreekt (Kelleher, 2009). Wanneer op een menselijke wijze naar burgers wordt gecommuniceerd, voelen zij zich meer verbonden met de politiek. Wanneer een individuele politicus burgers online aanspreekt, zullen die zich meer betrokken voelen dan wanneer een partij dit doet. Tot slot verwachten we dat beide kenmerken elkaar versterken. Wanneer de communicatie

persoonlijk én interactief is, zal de politieke betrokkenheid onder burgers nog groter zijn.

Wij onderzochten deze verwachtingen met twee experimenten. Het eerste experiment (een scenario-experiment) werd afgenomen bij een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking. In het experiment zijn vier scenario's gebruikt. In een scenario is een situatie geschetst en respondenten moeten zich inbeelden dat zij zich ook daadwerkelijk in deze situatie begeven. In de scenario's stond een website van D66 beschreven. De respondenten moesten zich inbeelden dat zij deze website daadwerkelijk bezochten. Telkens werd de mate van interactiviteit (website met weinig of veel interactieve mogelijkheden) en personalisatie (website van een politicus of van een partij) van de fictieve website veranderd. Vervolgens moesten ze een aantal vragen beantwoorden. Het tweede (laboratorium)experiment is uitgevoerd onder studenten. In dit tweede experiment werden de fictieve websites uit het eerste experiment omgezet naar echte websites. De respondenten bezochten de gemanipuleerde websites in een laboratoriumsetting. Daarna moesten de respondenten vragen invullen over hun politieke betrokkenheid. Politieke betrokkenheid werd gemeten met behulp van verschillende vragen. We hebben de respondenten gevraagd of de website hun het gevoel gaf dat zij dichtbij de politiek waren. Daarnaast hebben we gevraagd of de website ervoor zorgde dat zij gemakkelijk in contact konden komen met de politiek. Tot slot hebben we gevraagd of de website hun interesse in de politiek aanwak-

kerde en of ze de website in de toekomst nog een keer zouden bezoeken.

De resultaten van het onderzoek tonen aan, dat persoonlijke, interactieve communicatie een positief effect heeft. Mensen die een website bezochten van een politicus of een website die interactieve elementen bevatte, voelden zich meer politiek betrokken dan burgers die een partijwebsite bezochten zonder interactieve elementen. De politieke betrokkenheid werd bovendien nog groter wanneer de website zowel interactief was als persoonlijk. Hieruit concluderen we dat vooral de kenmerken van de online communicatie ervoor zorgen dat het internet positieve consequenties heeft. Online mediagebruik door potentiële kiezers leidt dus niet per definitie tot meer politieke betrokkenheid. *Hoe* politieke actoren communiceren naar hun publiek heeft een grote impact: doen zij dit op een interactieve, persoonlijke manier, dan voelen burgers zich meer betrokken. Daarmee is het belang om onderzoek te doen naar de specifieke kenmerken van het internet onderstreept. Verrassend genoeg doen veel onderzoekers nog steeds onderzoek naar algemeen internetgebruik (bijvoorbeeld hoe vaak wordt gebruik gemaakt van sociale media voor politieke doeleinden), terwijl ons onderzoek uitwijst dat het interessanter is te onderzoeken wat de effecten zijn van de kenmerken van het internet. Met andere woorden, om te begrijpen hoe

en waarom het internet burgers beïnvloedt, is het belangrijk om de *kenmerken* van online media bloot te leggen. Wij raden toekomstige onderzoekers aan om gebruik te maken van deze bevinding. Het is niet het specifieke platform dat er toe doet, maar de manier van communiceren in online media. Het gaat er om hoe politieke partijen en politici hun online communicatie vormgeven.

Bibliografie

- Eveland, W.P. (2003). A "Mix of Attributes" Approach to the Study of Media Effects and New Communication Technologies. *Journal of Communication*, 53 (3), 395-410.
- Kelleher, T. (2009). Conversational Voice, Communicated Commitment, and Public Relations Outcomes in Interactive Online Communication. *Journal of Communication*, 59 (1), 172-188.
- Song, I. & Bucy, E.P. (2008). Interactivity and Political Attitude Formation: A Mediation Model of Online Information Processing. *Journal of Information Technology & Politics*, 4 (2), 29-61.
- Tedesco, J.C. (2007). Examining Internet Interactivity Effects on Young Adult Political Information Efficacy. *American Behavioral Scientist*, 50 (9), 1183-1194.

Themanummer

Personalisering van de politiek

Gastredacteuren: Peter van Aelst en Kees Aarts

In recente discussies over de veranderende kenmerken van westerse democratieën wordt de personalisering van de politiek als een van de voornaamste ontwikkelingen aangestipt. De centrale gedachte is, dat individuele politici aan belang winnen ten koste van partijen en instituties. Die personalisering uit zich mogelijk op verschillende vlakken. Politici zouden zich steeds vaker profileren als individuele actoren en minder als leden van een partij. Partijen zouden hun interne werking ook steeds meer op de persoon van hun leiders gaan afstemmen. De politiek zou door de media steeds meer geportretteerd worden als een strijd tussen individuen. Kiezers zouden meer voor personen stemmen dan voor partijen en zich bij hun stemkeuze meer laten leiden door individuele politici en de eigenschappen van deze kandidaten en minder door partijen en ideologische overwegingen.

Bepaalde aspecten van deze veronderstelde trends zijn ook in de Lage Landen al eerder onderzocht. Toch blijven vele vragen vooralsnog onbeantwoord. Is de ontwikkeling wel zo rechtlijnig, of is politiek niet altijd al sterk gepersona-

liseerd geweest? Wat houdt deze personalisering precies in: gaat het om een brede verschuiving van partijen naar personen of eerder om een zogenaamde presidentialiseringstrend, waarbij de nadruk komt te liggen op een handvol kopstukken? Hoe hangen verschillende vormen van personalisering (politiek-media-kiezer) samen? Volgt het stemgedrag van kiezers het gedrag van politici of is het eerder omgekeerd?

Wij zijn op zoek naar wetenschappelijke bijdragen die één van de bovenstaande vragen centraal stellen. Daarnaast is ook een wetenschappelijk essay dat normatieve aspecten van personalisering behandelt erg welkom.

Gelieve vóór 15 april 2014 een abstract van 250 woorden te sturen naar peter.vanaelst@uantwerpen.be en c.w.a.m.aarts@utwente.nl. Bijdragen worden uiterlijk 15 augustus 2014 verwacht. Daarna is voor alle wetenschappelijke bijdragen de normale reviewprocedure van *Res Publica* van toepassing (zie www.respublica.be). Geaccepteerde bijdragen dienen in hun definitieve vorm uiterlijk 1 januari 2015 gereed te zijn. Publicatie van het be-

treffende themanummer is voorzien in het eerste kwartaal van 2015 (*Res Publica* 2015|1).

Claes H. De Vreese is hoogleraar Politieke Communicatie aan de afdeling communicatiewetenschap en de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek concentreert zich voornamelijk op politieke journalistiek en media-effecten op publieke opinie en electoraal gedrag. E-mail: C.H.deVreese@uva.nl.

Duncan Freeman is senior research fellow aan het Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS), Vrije Universiteit Brussel (VUB). Hij doet onderzoek naar China's uitgaande investeringen. E-mail: dfreeman@vub.ac.be.

Gustaaf Geeraerts is gewoon hoogleraar Internationale Betrekkingen en directeur van het Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS), Vrije Universiteit Brussel (VUB). E-mail: gustaaf.geeraerts@vub.ac.be.

Caroline Gennez studeerde politieke wetenschappen aan de KU Leuven. Ze was jongerenvoorzitter van de Vlaamse socialisten en bekleedde verschillende politieke functies op lokaal, Vlaams en federaal vlak. Van 2007 tot 2011 was ze voorzitter van sp.a. Ze was ook voorzitter van het Advisory Committee on the Fundamental Programme of the Party of European Socialists (PES). Momenteel is ze lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en lijsttrekker in de provincie Antwerpen voor het Vlaams Parlement. E-mail: caroline.gennez@s-p-a.be.

David Hollanders is onderzoeker bij het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS) en docent bij het University College Utrecht. E-mail: D.A.Hollanders@uva.nl.

Sanne Kruike-meier is promovenda Politieke Communicatie aan de afdeling Communicatiewetenschap en de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek concentreert zich voornamelijk op online communicatie in een politieke context. E-mail: S.Kruike-meier@uva.nl.

Niels Matheve is als onderzoeksassistent verbonden aan het Centrum voor Politicologie van de Katholieke Universiteit Leuven. Zijn onderzoek focust zich op de politieke geschiedenis van België, in het bijzonder op de machtsnetwerken in de tussenoorlogse periode. E-mail: niels.matheve@soc.kuleuven.be.

Marjolein Meijer is doctor in de politieke wetenschappen (Universiteit Antwerpen). Zij is al enkele jaren actief binnen GroenLinks en werd in maart 2013 verkozen als internationaal secretaris in het landelijk partijbestuur. In die rol was zij lid van de program-

macommissie voor de Europese verkiezingen van GroenLinks. Ze is als delegatieleider van GroenLinks bij de Europese Groene Partij betrokken bij de totstandkoming van het common manifesto. Zij is werkzaam als strategisch onderzoeker bij de Gemeente Almere en schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel. E-mail: mail@marjoleinmeijer.eu.

Henk Overbeek is hoogleraar Internationale Betrekkingen en afdelingshoofd bij de Afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Voor meer informatie over zijn onderzoek zie www.arcipe.eu. E-mail: h.w.overbeek@vu.nl.

Thijs Van de Graaf is doctor-assistent aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent. Hij voert onderzoek naar internationale energiepolitiek. E-mail: Thijs.VandeGraaf@UGent.be.

Sara Van Hoeymissen is research fellow aan het "Peace, Leadership and Conflict Transformation" Programma van National University of Science and Technology (NUST) in Bulawayo, Zimbabwe. Haar onderzoek concentreert zich momenteel voornamelijk op de rol van opkomende machten inzake vrede en veiligheidskwesties in Afrika. E-mail: sara.vanhoeymissen@gmail.com.

Guda van Noort is Universitair Docent Persuasieve Communicatie aan de afdeling Communicatiewetenschap en de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. Haar onderzoek concentreert zich voornamelijk op kenmerken van nieuwe media en de overtuigingskracht van communicatie in nieuwe media. E-mail: G.VanNoort@uva.nl.

Vincent Van Peteghem is professor Operations Management aan de EDHEC Business School (Lille). Hij was lid van Innesto30 en jarenlang regionaal en provinciaal voorzitter van JONGCD&V Oost-Vlaanderen. Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 is hij fractieleider voor CD&V in De Pinte. Bij de komende verkiezingen is hij kandidaat voor de federale verkiezingen in Oost-Vlaanderen. Hij schrijft deze bijdrage in eigen naam. E-mail: vvpetegh@gmail.com.

Frederiek Vermeulen werkt voor de European Securities and Markets Authority (ESMA) in Parijs. Hij was lid van Innesto30 en sinds zijn studententijd actief binnen de christendemocratische beweging op lokaal, nationaal en Europees vlak. Hij schrijft deze bijdrage in eigen naam. E-mail: mail@frederiekvermeulen.be.

Barbara Vis is hoogleraar Politieke Besluitvorming aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam, waar zij onder meer een VIDI-project getiteld 'HIGH-RISK POLITICS' leidt (www.highriskpolitics.org). E-mail: b.vis@vu.nl.

Rens Vliegthart is hoogleraar Communicatiewetenschap aan de afdeling communicatiewetenschap en de Amsterdam School of Communication Research (ASCoR) van de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoek concentreert zich voornamelijk op de relatie tussen politieke en maatschappelijke actoren enerzijds en journalisten anderzijds. E-mail: R.Vliegthart@uva.nl.

Anchrit Wille is politicologe en bestuurskundige en verbonden aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden. Ze publiceert over politiek-ambtelijke verhoudingen, politiek vertrouwen, participatie en democratie. E-mail: a.c.wille@cdh.LeidenUniv.nl.

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@acco.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**

- maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
- bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
- Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
- Engelstalige keywords: maximum 6
- corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
- enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
- titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
- het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
- tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
- artikels worden in Word-versie ingediend
- auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
- aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
- auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpolitologen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicologen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicologen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
 - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicologisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicologisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
 - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

BART MADDENS, GERTJAN PUT EN JEF SMULDERS

Het DNA van de kandidaten

EEN DOORLICHTING VAN DE KANDIDATEN
VOOR DE KAMERVERKIEZINGEN VAN 1987 TOT 2010



Bart Maddens, Gert-Jan Put
en Jef Smulders

Het DNA van de kandidaten

*Een doorlichting van de kandidaten
voor de Kamerverkiezingen van
1987 tot 2010*

ISBN 978 90 334 9612 7
128 blz.

€ 17,50 (excl. verzendingskosten)

Elke verkiezing opnieuw moeten de politieke partijen honderden kandidaten selecteren. Maar wie zijn die kandidaten? Hoe oud zijn ze? Wat is hun beroep? Waar wonen ze? In dit boek wordt het DNA van de kandidaten voor het eerst gedetailleerd in kaart gebracht. De auteurs beschrijven hoe het profiel van de kandidaten is geëvolueerd gedurende de voorbije 25 jaar. Is het werkelijk zo dat er nauwelijks arbeiders op de lijsten staan, en was dat vroeger dan anders? Hebben de partijen effectief de neiging om uit te pakken met steeds jongere kandidaten? De quotawetgeving heeft het aantal vrouwelijke kandidaten exponentieel doen toenemen, maar hebben de talrijke vrouwelijke kandidaten van vandaag een ander profiel dan de

schaarse vrouwelijke kandidaten van vroeger? Heb je als politicus uit een centrumstad een voetje voor in vergelijking met je collega uit een landelijke gemeente? Heeft de kieshervorming ertoe geleid dat kleinere gemeenten minder aan hun trekken komen bij de lijstvorming? En is dit in Vlaanderen anders dan in Wallonië? Om deze vragen

te kunnen beantwoorden, hebben de auteurs een enorme hoeveelheid gegevens verzameld over de kandidaten bij de voorbije zeven Kamerverkiezingen. In dit boek wordt al die informatie op een leesbare wijze gebundeld. Alles wat u altijd al had willen weten over de kandidaten, maar nog nooit heeft durven vragen.

BART MADDENS is als hoogleraar verbonden aan het KU Leuven instituut voor de overheid. Hij publiceerde eerder over de financiering van politieke partijen, de staatshervorming en de monarchie.

GERT-JAN PUT is als FWO-aspirant verbonden aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Hij doet onderzoek naar de lijstvorming bij politieke partijen.

JEF SMULDERS is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Hij doet onderzoek naar de boekhoudingen van politieke partijen.



Carmen Mathijssen, Maarten Loopmans
en Robert Crivit (red.)

Kwetsbare vrije tijd

*Uitdagingen voor
emanciperend jeugdbeleid -
Uit de marge Jaarboek 2013*

ISBN 978 90 334 9364 5
280 blz.

€ 22,50 (excl. verzendingskosten)

Nog niet zo lang geleden leefden we met de belofte van steeds meer vrije tijd. De werkweek zou alleen nog maar korten, de tijd vrij voor persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke participatie. Kinderen en jongeren zouden opgroeien in een quasi zorgeloze wereld. De welvaartsstaat was op weg om alle tegenstellingen te overwinnen.

Vandaag is het roer om. Wie werkt, krijgt ingeprent dat het langer, harder en goedkoper moet. Wie niet werkt, ervaart groeiende druk om een quasi onvindbare job te zoeken. De welvaartsstaat is nog hoogstens een tijdelijke springplank. Vrije tijd fungeert als zuur verdiende consumptietijd. Of als kans om de eigen inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te vergroten. Persoonlijke ontwikkeling en

maatschappelijke participatie staan vandaag onder druk.

De strijd om de tijd is vandaag even reëel als onzichtbaar. Niemand blijft buiten schot. En kinderen of jongeren al helemaal niet. De risicozone heeft zich uitgebreid tot de vrije tijd. Jongeren ondervinden toenemende druk om cv's te pimpen via stages, engagementen en andere "nuttige" vrijetijdsbesteding. Consumptiedruk benadrukt

sociale ongelijkheden. En sommige niet-consumptieve vormen van vrijetijdsbesteding, zoals "rondhangen", krijgt de stempel "storend".

Voor welke keuzes staat jeugdwerk met kinderen en jongeren in een maatschappelijk kwetsbare situatie? Welke kansen zien we voor een emanciperende praktijk? Hoeveel ruimte krijgt een emanciperend beleid?

CARMEN MATHIJSSSEN is sociaal pedagoog en programmacoördinator maatschappelijke projecten bij Cera.

MAARTEN LOOPMANS is sociaal geograaf en verbonden aan de afdeling geografie van de KU Leuven.

ROBERT CRIVIT is gezinswetenschapper en stafmedewerker bij Uit De Marge vzw.

PERSBERICHT

Acco start dochteronderneming in Nederland

Om haar positie in Nederland te verstevigen en uit te bouwen heeft uitgeverij Acco een Nederlandse dochteronderneming opgericht in Den Haag.

Acco in de Nederlandse boekenmarkt

Uitgeverij Acco werd in 1960 door Leuvense studenten opgericht en staat bekend voor de ontwikkeling, productie en verkoop van studiemateriaal en wetenschappelijk werk. In de jaren negentig zette Acco al de eerste bewuste stappen op de onderwijsmarkt in Nederland. Om deze positie te verstevigen en verder uit te bouwen is sinds 1 januari 2014 Acco Nederland B.V. opgericht als volle dochter van de Leuvense onderneming. Een ervaren en creatief team coördineert alle Acco-activiteiten op de Nederlandse markt. Naast de marketing en verkoop van de Vlaamse titels, zal het accent ook gelegd worden op het verwerven en publiceren van uitgaven van Nederlandse auteurs.

Acco van de toekomst

Acco wil zich verder ontwikkelen als dé leerpartner voor studenten, docenten en professionals. Acco stelt haar leerexpertise ten dienste van al wie wil (bij)leren en blijft kennis opbouwen door de nauwe samenwerking met het hoger onderwijs en het professionele veld. Acco investeert in een interactief leer- en opleidingsplatform en biedt een breed gamma aan digitaal materiaal met o.m. e-books en met digitale oefeningen verrijkte boeken.

Meer informatie?

Contacteer Camille Vielvoye – camille.vielvoye@acco.be (016/62 80 51)

Acco is een coöperatieve vennootschap, opgericht in 1960, bestaande uit verschillende boekhandels, een uitgeverij en een drukkerij. Haar voornaamste doel is de ontwikkeling, productie en verkoop van studiemateriaal en wetenschappelijk werk.

Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
 - Politiek essay: max. 7000 woorden
 - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
 - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

Res Publica is abstracted in the following journals: ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Themanummer:

China en de EU: partners of rivalen?

Gasthoofredactie: Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Inleiding: China en de EU: partners of rivalen?

Gustaaf Geeraerts en Henk Overbeek

De Sino-Europese relaties inzake schone energie: partners of rivalen?

Thijs Van de Graaf

China en de bescherming van burgers in conflictsituaties: opkomende macht zoekt rol

Sara Van Hoeymissen

China's uitgaande investeringen. Instituties, beperkingen en uitdagingen

Duncan Freeman

Deel 2 — Rubrieken

Essay: Nihil novi sub sole?

De historische wortels van het naoorlogse Vlaams-nationalisme en hun invloed op de hedendaagse politiek

Niels Matheve

Symposium: Partijen schrijven programma's

*Caroline Gennez, Frederiek Vermeulen, Vincent Van Peteghem
en Marjolein Meijer*

Onderzoek uitgelicht:

De Europese Commissie is een normale regering geworden

Anchrit Wille

Het comiteeprobleem van kiezers en hervormingen in weldraatsprogramma's

David Hollanders en Barbara Vis

Dichtbij de politiek: hoe interactieve en persoonlijke communicatie de politieke betrokkenheid van kiezers vergroot

*Sanne Kruikemeier, Guda Van Noort, Rens Vliegenthart en
Claes H. De Vreese*