



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gehakketak om tropisch hout: Naar een nieuw analysekader voor buitenlands economisch beleid
Hazelzet, H.

Citation

Hazelzet, H. (1996). Gehakketak om tropisch hout: Naar een nieuw analysekader voor buitenlands economisch beleid. *Acta Politica*, 31: 1996(3), 233-262. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450419>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450419>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gehakketak om tropisch hout: Naar een nieuw analysekader voor buitenlands economisch beleid

Hadewych Hazelzet¹

Inleiding

Dit artikel stelt dat de buitenlandse economische betrekkingen in Nederland niet de aandacht krijgen die ze verdienen, noch binnen het vakgebied der politicologie en internationale betrekkingen, noch in de politiek. Verkend wordt in hoeverre het traditionele analysekader van het (neo)realisme dit steeds belangrijker wordende terrein der buitenlandse betrekkingen kan verklaren. Een alternatief verklaringsmodel, waarin variabelen op internationaal, nationaal en subnationaal niveau zijn opgenomen, wordt gepresenteerd en toegepast op het besluitvormingsproces rondom het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud.

Na een korte schets van 'the state of the art' in de leer der internationale betrekkingen, zal de casus aan de hand van een drietal benaderingen worden geanalyseerd: een systeem-centrische, een maatschappij-centrische en een staat-centrische benadering. De conclusie luidt dat weliswaar alle drie de benaderingen hun verklarende waarde bewijzen, maar dat met name de staat-centrische benadering door het openen van de 'black box' van het politieke systeem erin slaagt de uitkomst te verklaren. De opvattingen van de verantwoordelijke beleidsmakers die de uiteindelijke beleidsbeslissingen namen, blijken namelijk een cruciaal stempel gedrukt te hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing.

De onderzoeksvraag van het artikel luidt: Hoe kwam de afweging tussen de door de Nederlandse regering geformuleerde ontwikkelings- en handelsdoelstellingen tot stand inzake het importbeleid voor tropisch hardhout in 1994 en in hoeverre was deze afweging – die zo afweek van die uit 1991 – te verklaren aan de hand van het Nederlandse steunbeleid aan bedrijven die concurrentie ondervinden vanuit ontwikkelingslanden?

Waarom is dit een belangrijke case om het buitenlands economische beleid te analyseren? Buitenlands economisch beleid kan gekenschetst worden door een heterogeniteit in doelen, competenties en belanghebbenden. Het beleid rondom het tropisch hardhout vormt een typisch voorbeeld hiervan.

Het beleid, zoals verwoord in het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud (RTR), raakte aan verschillende regeringsdoelstellingen, op het gebied van milieu, ontwikkelingssamenwerking en handel.² Hierdoor waren er verschillende ministeries bij betrokken. Ook het aantal belanghebbenden was groot: op nationaal niveau was niet alleen de houtverwerkende en -exporterende industrie erbij betrokken, maar ook de milieubeweging. Op internationaal niveau lieten met name de grootste houtexporterende landen van zich horen, al dan niet via een aantal geldende internationale regimes.

Nederland is na Japan de grootste gebruiker ter wereld van tropisch hardhout per hoofd van de bevolking. Daarnaast wordt van de totale invoer nog een derde doorgevoerd naar met name Duitsland. Hiermee was Nederland in buitenlandse ogen eens niet een klein landje, en – Nederland eigen – stelde het zich ook niet als zodanig op. Internationaal gezien liep het voorop met zijn plannen om het regenwoud te redden. In deze case-study staat het RTR centraal dat in 1991 werd geformuleerd, waarna met de implementatie werd begonnen. Dit standpunt bevatte een negental beleidslijnen. De belangrijkste doelstelling die het meeste stof deed opwaaien en die in deze case-study centraal zal staan, luidde als volgt:

Er naar streven dat vanaf 1995 (en eerder indien mogelijk) in Nederland uitsluitend tropisch hardhout wordt gebruikt dat afkomstig is uit landen, waar de kap in het kader van nationale/regionale lange termijn bosbeheersplannen geschiedt en waar tevens in voldoende mate in de bescherming van overwegend gave regenwouden en in de instandhouding en duurzaam beheer van de overige bossen is voorzien. Nederland zal vooral de opstelling van dergelijke plannen bevorderen in die landen waaruit Nederland het grootste deel van zijn hout betreft. Een gelijke houding van andere landen zal in EG- en ITHO-kader worden bevorderd (RTR 1991: 50).

Deze doelstelling betrof zowel het handels- als het ontwikkelingsbeleid. Het handelselement betrof de werkgelegenheid en inkomsten die gemoeid zijn met de verwerking en export van tropisch hardhout. Het ontwikkelingselement betrof het streven naar bescherming van de inheemse bevolking en de instandhouding van de tropische regenwouden door duurzaam beheer. Bestrijding van armoede vormt een essentieel onderdeel van de ontbossingsproblematiek. Tot slot was er ook een duidelijk milieu-aspect verbonden aan het RTR: met de ontbossing gaat een schat aan natuurwaarde verloren en wordt het klimaat verstoord. Met de 1995-doelstelling hoopte de regering de ontbossing veroorzaakt door commerciële kap te vertragen en deze een duurzaam karakter te geven.

Hoewel er vanuit verschillende kanten kritiek kwam op de uitwerking van het RTR, konden alle betrokken actoren in Nederland, de intenties onderschrijven.³ Toen het richtjaar 1995 naderde, werd de doelstelling echter verschoven naar het jaar 2000, dat reeds door andere landen tot richtjaar was

verheven. Hoewel de implementatie voortvarend van start leek te gaan, leken de verschillende betrokkenen steeds verder uit elkaar te drijven naarmate het jaar 1995 dichterbij kwam. Op en tussen alle niveaus leek er gestreden te worden: er ontstonden conflicten binnen de betrokken internationale regimes, binnen de maatschappij tussen milieubeweging en houthandelaren, en ook binnen het politieke systeem tussen de departementen. Wie steunde wie? Hoe is de beleidsbeslissing van november 1994 te verklaren? Aan de hand van het causale model zal een beleidsanalyse worden verricht waarna de merites van de verschillende verklaringen om de uitkomst te begrijpen zullen worden beoordeeld.

De case kan gezien worden als een 'hard case'. Aangezien het niet gaat om klassieke 'high politics' zou men immers verwachten dat Nederland de eigen maatschappelijke voorkeuren probeert te verwezenlijken zonder zich veel aan te trekken van de internationale druk. Als het internationale systeem toch de doorslag geeft bij het bepalen van de 'low politics' van 'the low countries' dan kan men het realisme in het gelijk stellen. Zo niet, dan wordt het realisme terecht uitgedaagd door andere benaderingen binnen de leer der internationale betrekkingen.⁴ Het past wel in de realistische traditie om handel en ontwikkelingshulp als machtsbases te zien. Aan de ene kant kan men in navolging van Voorhoeve (1985) beweren dat het kleine Nederland zich in zijn internationale beleid laat leiden door zijn handelsbelangen, meer dan door machtspolitiek. Handelsbelangen zullen vóór ontwikkelingsbelangen gaan. Aan de andere kant kan beargumenteerd worden dat Nederland juist internationale invloed ontleent aan zijn prestige op het gebied van ontwikkelingshulp. Ontwikkelingsbelangen zullen dan voor handelsbelangen gaan. Het neo-realisme lijkt deze afweging niet te kunnen verklaren. Hoewel het onderhavige afwegingsproces van hulp en handel een kort tijdsbestek besloeg, is het in het licht van de vraagstelling een belangrijk besluitvormingsproces aangezien het conflict tussen de Hollandse koopman en dominee hoog opliep.

1. Leer der Internationale Betrekkingen: drie debatten

De aard van de internationale betrekkingen is de afgelopen decennia aan veranderingen onderhevig. Expliciet en wijdverbreider dan ooit lijken veiligheidsdilemma's in grote delen van de wereld mede door economische overwegingen gekenmerkt te worden, in plaats van enkel door geopolitieke drijfveren. Kinkel, minister van buitenlandse zaken van de Bondsrepubliek Duitsland, verwoordde de veranderingen op het gebied van de internationale betrekkingen treffend: 'Onze burgers voelen zich tegenwoordig niet meer bedreigd door Sovjet-raketten, maar door hemden uit China, staal uit

Slowakije, aluminium uit Rusland en computerprogramma's uit India' (Kinkel 1994: 9). Wat heeft deze verandering betekend binnen de leer der internationale betrekkingen en voor analyses van het buitenlands beleid?

In het vakgebied hebben de genoemde ontwikkelingen een drietal debatten in gang gezet over de aandachtsvelden en aanpak van het onderzoek. Deze debatten hangen nauw met elkaar samen. In alle drie debatten wordt de duidelijke stellingname van de (neo-)realisten uitgedaagd danwel aangevuld door staat- en maatschappij-centrische benaderingen.

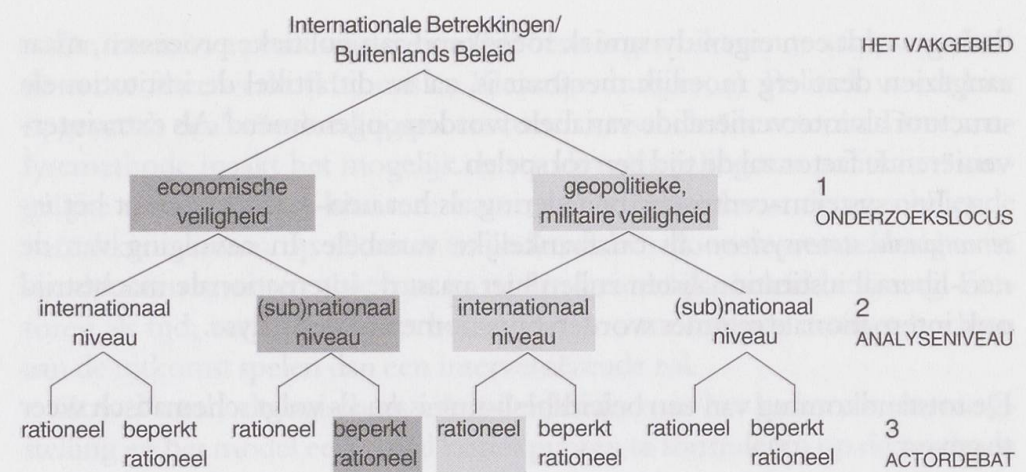
Ten eerste bestaat er discussie over het aandachtsveld van de studie der internationale betrekkingen. Definiëren (de actoren binnen) staten hun nationale belang en veiligheid, en daarmee hun internationale betrekkingen, vandaag de dag meer in militaire, of ook in economische termen? Ten tweede is er de vraag of de internationale betrekkingen en het buitenlands beleid verklaard moeten worden in termen van het internationale systeem of in termen van de kenmerken van actoren binnen dat systeem. Ten slotte is er het debat over de vraag of het gedrag van actoren verklaard moet worden met modellen die uitgaan van rationeel keuzegedrag van actoren, of met modellen die juist de grenzen van rationeel gedrag benadrukken.

In Nederland is er tot nu toe, in vergelijking tot de internationale literatuur weinig aandacht besteed aan de binnenlandse achtergronden van het buitenlands beleid, aan de beperkte rationaliteit van actoren en aan de economische dimensies van het buitenlands en veiligheidsbeleid.⁵ Ook in het herijkingsdebat over het buitenlands beleid heeft het buitenlands *economisch* beleid geen rol van betekenis gespeeld en is het ministerie van Economische Zaken grotendeels buiten schot gebleven. In de analyses van de internationale betrekkingen van Nederland staat tot nog toe altijd het ministerie van Buitenlandse Zaken centraal. Dit artikel onderzoekt in hoeverre het buitenlands economisch beleid van Nederland, dat grotendeels uitgedragen wordt door het Directoraat-Generaal Buitenlands Economische Betrekkingen (DGBEB), 's lands internationale betrekkingen bepaalt en hiermee een grotere rol verdient in zowel de wetenschap als in politiek en bestuur.

Afhankelijk van het standpunt dat een onderzoeker inneemt in de drie debatten, kan de analyse van de internationale betrekkingen en het buitenlands beleid verschillende gestalten krijgen (zie schema 1).

2. Internationale politieke economie: vier benaderingen

Als geaccepteerd wordt dat staten steeds meer uit zijn op welvaart, naast militaire veiligheid, wordt het sub-nationale niveau steeds belangrijker, ook om het buitenlands beleid op systeemniveau te verklaren.⁶ Steeds meer actoren op (sub)nationaal niveau worden immers getroffen door internationaal-



Schema 1: Drie debatten in het vak der Internationale Betrekkingen

economische kwesties. Verwacht kan worden dat deze actoren ook invloed zullen pogen uit te oefenen op het beleid. De politieke en maatschappelijke instituties komen zo in beeld: zij filteren op nationaal niveau de eisen en steun van het sub-nationale niveau naar het internationale niveau. Ook kunnen actoren vanuit het sub-nationale niveau rechtstreeks naar actoren op het internationale niveau stappen, zoals multinationale ondernemingen. In tegenstelling tot wat het realisme beweert, veranderen binnenlandse factoren de reactie van staten onder dezelfde externe druk. Bovendien kan de rationaliteit van (actoren binnen) staten door verschillende factoren beperkt worden.

Met name vier variabelen, op verschillende niveaus – internationaal, nationaal en sub-nationaal – zijn van belang voor de formulering van een rijkere verklaring van de internationale betrekkingen. Afhankelijk van de grootte van een land zullen bepaalde variabelen een grotere invloed hebben op de uitkomst van het buitenlands economisch beleid dan andere. Deze variabelen vormen elk voor zich de kern van een viertal benaderingen:⁷

1. Een maatschappij-centrische benadering analyseert beleidsbeslissingen door belangenstrijd als onafhankelijke variabele te nemen. De *belangenstrijd* van bedrijven en maatschappelijke groeperingen en hun pogingen invloed uit te oefenen op het publieke beleid wordt als doorslaggevende verklaring van de uitkomsten van beleid opgevoerd.

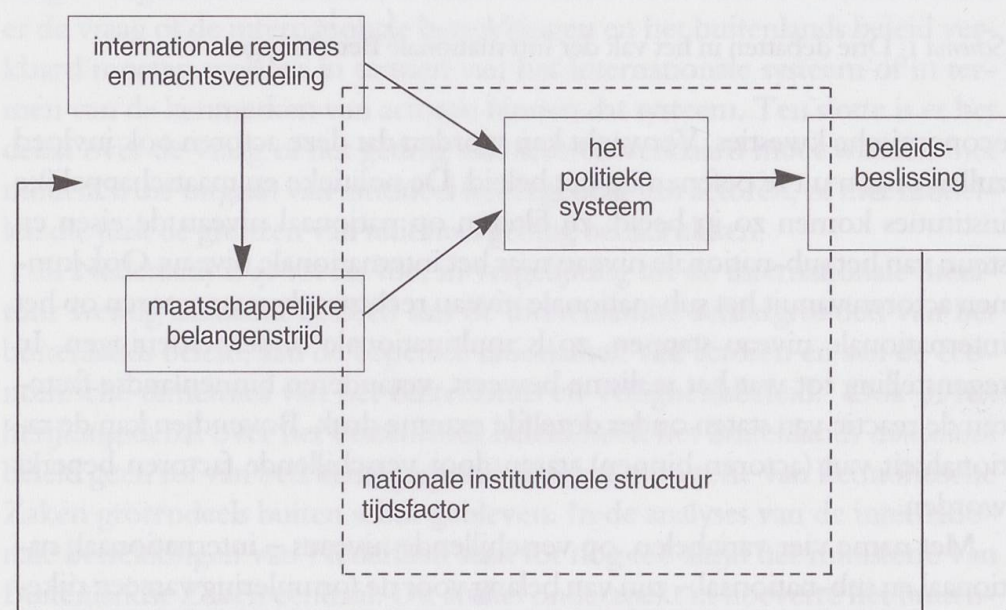
2. Het nationale *politieke systeem* waar bureaus en beleidsmakers de verschillende maatschappelijke belangen tegen het publieke belang afwegen, al dan niet geleid door hun persoonlijke of bureaugebonden waarden en opvattingen staat centraal bij staat-centrische benaderingen.

3. In een institutionele benadering staat de *institutionele structuur* van een maatschappij centraal in de analyse. In navolging van de institutionele bena-

dering wordt een eigen dynamiek toegekend aan politieke processen, maar aangezien deze erg moeilijk meetbaar is, zal in dit artikel de institutionele structuur als interveniërende variabele worden opgenomen.⁸ Als extra interveniërende factor zal de tijd een rol spelen.

4. Een systeem-centrische benadering als het neo-realisme neemt het *internationale statensysteem* als onafhankelijke variabele. In navolging van de neo-liberaal institutionalisten zullen hier naast de internationale machtstrijd ook internationale regimes worden opgenomen in de analyse.

De totstandkoming van een beleidsbeslissing is nu als volgt schematisch weer te geven:



Schema 2: Analyse kader buitenlands economisch beleid

Aan de beslissing die hier centraal staat, en die geldt als afhankelijke variabele, ging een ingewikkeld besluitvormingsproces vooraf, waar een groot aantal actoren op (sub)nationaal en internationaal niveau bij betrokken was. Om er achter te komen hoe de beleidsuitkomst tot stand komt en verklaarbaar is moet de analyse dus in twee stappen gebeuren. Eerst moet gekeken worden hoe de internationale context en de maatschappelijke belangenstrijd het politieke systeem beïnvloeden. Dit kan via een machts- en invloedsanalyse. Vervolgens moet nagegaan worden wat er gebeurt met deze inputs binnen het politieke systeem. Bij deze tweede stap is het van belang te kijken hoe het politieke systeem omgaat met de druk van buiten en van binnen om tot een beleidsuitkomst te komen. Daarbij kan gekeken worden wat de rol was van bureaus en van individuele beleidsmakers met hun waarden en opvattingen.

De intensieve procesanalyse van Huberts is geschikt om te analyseren hoe de eerste filter werkt (Huberts en Kleinnijenhuis 1994). Politiek wordt hier opgevat als een beïnvloedingsproces tussen verschillende actoren. Deze analysemethode maakt het mogelijk de standpuntbepaling van politici en mogelijke veranderingen hierin te traceren. De invloed van de verschillende betrokken actoren op elkaar is te onderzoeken door de veranderingen in standpunten te meten vlak voor en na de uiteindelijke beleidsbeslissing. Factoren als tijd, toegang, en het belang dat de verschillende actoren hechten aan de uitkomst spelen dan een interveniërende rol.

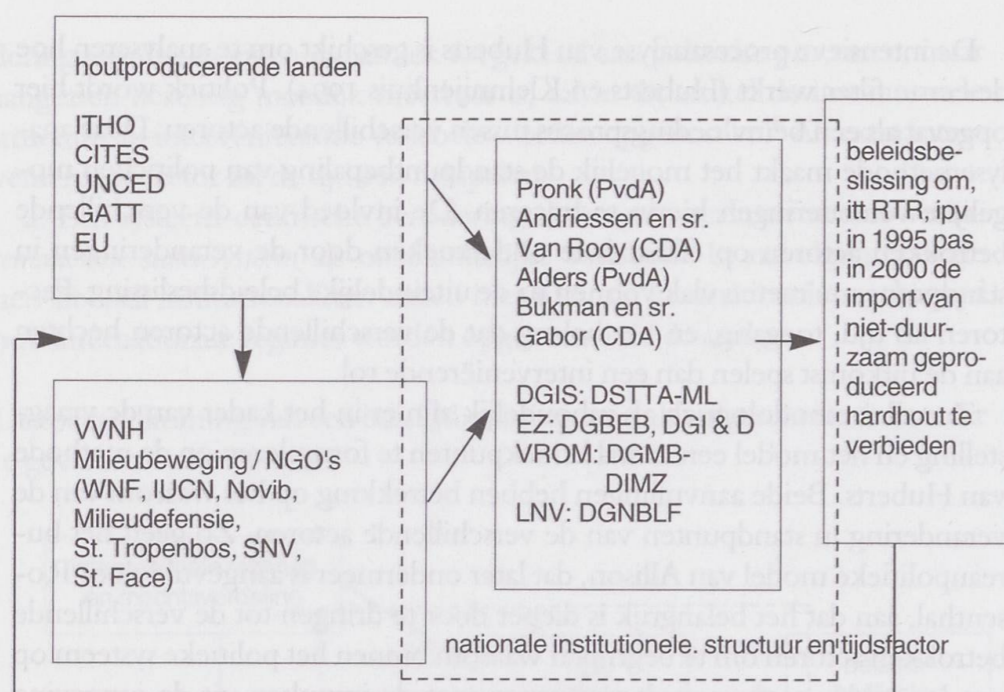
Zowel methodologisch als inhoudelijk zijn er in het kader van de vraagstelling en het model een aantal kritiekpunten te formuleren op de methode van Huberts. Beide aanvullingen hebben betrekking op het waarom van de verandering in standpunten van de verschillende actoren. Zo geeft het bureaupolitieke model van Allison, dat later ondermeer is aangevuld door Rosenthal, aan dat het belangrijk is dieper door te dringen tot de verschillende betrokken actoren om te begrijpen waarom binnen het politieke systeem op een bepaalde manier wordt omgegaan met de impulsen uit de omgeving (Allison 1971; Rosenthal 1988). Het politieke systeem kan immers ook eigen kenmerken hebben. Met deze inhoudelijke aanvulling op Huberts is het bureaupolitieke model geschikt om de tweede stap in de analyse te zetten.

George levert een tweede inhoudelijke aanvulling: ook de waarden en opvattingen van dominante individuen kunnen de uiteindelijke beleidsuitkomst medebepalen. Door middel van zijn 'process tracing' biedt George een methodologisch handvat om de invloed van deze zogenaamde cognitieve variabelen op de uitkomst te traceren (George 1979). Ook legt zijn methode meer bloot over het hoe en waarom van de verandering in standpunten van de betrokken actoren in het besluitvormingsproces, waar Huberts al te snel lijkt te concluderen dat de verandering in standpunt van de één veroorzaakt wordt door de daaraan voorafgaande verandering in standpunt van de andere actor.

Na de invloedsanalyse volgens de methode-Huberts, zal nagegaan worden op welke wijze en in hoeverre bureaupolitieke en cognitieve variabelen de beleidsuitkomst hebben beïnvloed. Aan de hand daarvan zal de realistische stelling dat die variabelen niet van doorslaggevend belang zijn om internationale betrekkingen te begrijpen worden geëvalueerd. Tevens zal het bureaupolitieke model worden geproblematiseerd.

3. Het empirisch materiaal

De beleidsarena van het onderhavige onderzoek is als volgt schematisch weer te geven:



Schema 3: Beleidsarena rondom uitvoering RTR 1991-1994

Afkortingen: ITHO= Internationale Tropisch Hout Overeenkomst, CITES= Convention on International Trade in Endangered Species, UNCED= United Nations Conference on Ecology and Development, GATT= General Agreement on Tariffs and Trade, EU=Europese Unie, VNNH= Vereniging van Nederlandse Houthandelaren, NGO's= Non Gouvernementele Organisaties, WNF= Wereld Natuur Fonds. DGIS=Directoraat Generaal Internationale samenwerking, DST/TA/ML= Directie Coördinatie Speerpuntenprogramma's, Technische Advisering en Milieu. Economische Zaken: DGBEB= Directoraat Generaal Buitenlands Economische Betrekkingen, DGI&D= Directoraat Generaal Industrie en Diensten. Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: DGMB= Directoraat Generaal Milieu Beheer, DIMZ= Directoraat Internationale Milieu Zaken. Landbouw, Visserij en Natuur: DGNBLF= Directoraat Generaal Natuur, Bos, Landschap en Fauna.

De standpunten, afspraken en taken zal ik per variabelengroep toelichten, respectievelijk voor de omgevingsvariabelen 'internationale regimes' en 'maatschappelijke belangenstrijd', en vervolgens voor het politieke systeem. Daarna zal de invloed van de verschillende variabelen op de uiteindelijke beleidsbeslissing worden geanalyseerd.

Nationale institutionele structuur – Afgezien van de gangbare nationale instituties, is niet gebleken dat in de houtsector sprake was van een bijzonder institutioneel arrangement in hun relaties met actoren binnen het politieke systeem of op internationaal niveau. Wel speelde de factor tijd een bijzondere rol. Naarmate het besluitvormingsproces vorderde leek het er steeds meer

op dat de hoeveelheid duurzaam geproduceerd hardhout nooit aan de vraag zou kunnen voldoen, en dat het hele voornemen in die zin niet haalbaar zou zijn.

De internationale context – In de internationale arena ondervond Nederland weerstand tegen zijn vooruitstrevende positie inzake de formulering van een apart regenwoudbeleid en de 1995-doelstelling. Met name Maleisië liet, als woordvoerder van de houtproducerende landen en als veruit de grootste exporteur naar Nederland, geen gelegenheid voorbij gaan om luid te protesteren tegen de Nederlandse voornemens: bij de UNCED-conferentie in Rio in 1992 en de ITHO-vergadering van november 1993 werd Nederland opgeroepen zijn voornemens te verdedigen.⁹ Een belangrijk argument was dat de ontwikkelingslanden zich aangetast voelden in hun soevereiniteit als andere landen zich met hun bossen en milieubeleid bemoeien. De andere EU-landen bleken in Rio overigens bereid het Nederlandse standpunt te steunen om 'in het uiterste geval toe te staan dat landen eenzijdige beperkingen opleggen aan de handel in tropische hout', mits in overeenstemming met internationale verdragen en ingegeven door milieu, en niet door economische, motieven (Boon 1992). Dit bleef echter bij woorden.

Het Convenant Tropisch Hardhout (CTH) dat in juni 1993 was gesloten tussen overheid, houthandel, vakbonden en milieubeweging, werd als 'oneerlijk, contraproductief en discriminerend' gekapitteld door Maleisië (Kolk 1995: 3). Ook Indonesië liet van zich horen: vertegenwoordigers van de VNNH keerden geschrokken terug van hun reis in 1993 (Kolk 1995: 30-31). Binnen de Internationale Tropisch Hout Overeenkomst (ITHO), waar vrijwel alle houtproducerende en consumerende landen uit de wereld met elkaar onderhandelen, circuleerde het jaar 2000 als richtlijn voor een duurzaam bosbeheer. Er was echter nog geen overeenstemming over hoe dit doel bereikt moest worden. In het kader van de Convention on International Trade in Endangered Species (CITES) werden onderhandelingen gevoerd over onder meer welke soorten hardhout beschermd zouden moeten worden. Ook hier liep Nederland diverse malen deuken op toen het alleen stond bij het voorstel bepaalde houtsoorten toe te voegen aan de lijst. Maleisië heeft verder gedreigd Nederland bij eventuele handelsbeperkende maatregelen voor een GATT-panel te dagen, wegens strijdigheid met internationale vrijhandelsafspraken.¹⁰ Ook zou het beleid strijdig kunnen worden bevonden met EU-bepalingen.¹¹

Op Europees niveau heeft het Europees parlement al in 1989 een met het RTR vergelijkbare vooruitstrevende positie ingenomen. Er werd toen een resolutie aangenomen waarin werd aangedrongen op de regulering van de handel in tropisch hardhout, via quota's, verbod op invoer vanuit bepaalde landen en invoervergunningen.¹² De Europese Commissie stelde in haar

antwoord echter de suggesties van het parlement inzake kwantitatieve beperkingen niet eens aan de orde.¹³ Als een van de redenen werd botweg genoemd dat de stop van de import van hardhout arbeidsplaatsen zou kosten in de EU.¹⁴ Wel werd reeds in het vierde milieuactieprogramma van de EU (1987-1992) gesproken over het bereiken van een vrijwillige gedragscode voor houtmaatschappijen, een verantwoord ontwikkelingsbeleid en actieve deelname bij ITHO-onderhandelingen. Ook werden door de Raad van Europa, zij het schoorvoetend, in mei 1990 beginselen aanvaard met betrekking tot het behoud en beheer van het tropisch regenwoud, en werd aangedrongen op de toepassing hiervan in de Lomé-verdragen.

De maatschappelijke context – De belangrijkste maatschappelijk actoren waren de milieubeweging, grotendeels gebundeld in het samenwerkingsverband 'Hart voor het Regenwoud', en de Vereniging van Nederlandse Houthandelaren (VVNH).¹⁵ Hoewel beide van mening verschilden over de precieze achterliggende redenen van de ontbossing en de beste oplossingen hiervoor, onderschreven beide, zij het met kritiek, aanvankelijk het RTR. De milieubeweging startte al in 1992 een grote publieksactie om de politieke druk op de regering en de houthandel op te voeren.¹⁶ Dit riep wrevel op bij de houthandel die twee jaar later, vlak voor de Tweede Kamer de 1995-maatregel besprak, met een (succesvolle) tegencampagne kwam. Enkele gemeenten probeerden vergeefs via de woningwet het gebruik van hardhout bij de bouw tegen te gaan.¹⁷ De milieubeweging hoopte dat het Convenant Tropisch Hout (CTH) uiteindelijk een feitelijke handelsbeperking zou opleveren bij gebrek aan duurzaam hout. De definitie van 'duurzaam hout' leverde echter dusdanige problemen op dat in februari 1994 de milieubeweging opstapte uit het overleg. De milieubeweging vond dat Nederland best in zijn eentje het voortouw mocht nemen in de hele kwestie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de VVNH.

Hoewel de VVNH aanvankelijk onaangenaam verrast was door de 1995-maatregel (in ITHO-verband gold immers 2000 als richtjaar), bood ze al snel alle medewerking om het beleid van de grond te krijgen. Het CTH werd zowaar door 95% van de houthandel ondertekend (van verwerkers, timmerindustrie en doe-het-zelvers tot exporteurs). Toen de Nederlandse houtbond echter bij een oriëntatieris in Indonesië de wind van voren kreeg, taande het enthousiasme aanzienlijk. De VVNH was bovendien verrast dat de Nederlandse overheid geen betere afspraken had gemaakt met de belangrijkste producentenlanden.¹⁸ Voor alles moest volgens de bond worden voorkomen dat, door de negatieve effecten voor de exporterende landen bij een drastische afname van het gebruik van hardhout, Nederland geen gesprekspartner meer zou zijn voor de producentenlanden.¹⁹ Een te sterke aandacht voor bescherming zou averechts kunnen werken waardoor Ne-

derland zichzelf buiten het onderhandelingspel zou kunnen zetten.²⁰ Het streven was dan ook om zo veel mogelijk steun van andere landen te vinden, desnoods door alsnog het jaar 2000 als richtlijn te nemen. De voorzichtigheid van de VVNH groeide toen gaandeweg de twijfels over de haalbaarheid van de 1995-doelstelling toenamen: de hoeveelheid duurzaam geproduceerd hardhout in de wereld zou in dat jaar nooit zoveel hebben kunnen toenemen om aan de vraag te voldoen.

De structuur van het besluitvormingsproces – De structuur van het besluitvormingsproces was diffuus. Maar liefst vier ministeries waren er bij betrokken: het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en visserij (LNV), het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en het ministerie van Economische Zaken (EZ).²¹ Alle ministeries waren deels verantwoordelijk voor het budget en voor de vertolking van het regeringsstandpunt in internationale fora. Hoewel alle ministeries aanvankelijk het RTR steunden maakten zij zich in het bijzonder sterk voor respectievelijk het natuur-, het milieu-, het ontwikkelings- en het handelsaspect.

LNV was verantwoordelijk voor de coördinatie. Verder had het taken op het gebied van het realiseren en ondersteunen van specifieke projecten en natuurbeschermingsorganisaties, het verrichten van onderzoek en educatie en het duurzaam bosbeheer en aanplanten in Nederland. VROM had onder meer taken op het gebied van voorlichting aan consumenten, producenten en bouworganisaties, het onderzoeken van alternatieven voor hardhout, toezien op naleving van de 1995-maatregel, het realiseren van een keurmerk, en het formuleren van voorstellen in internationale fora, mede met betrekking tot de klimaat- en bebossingsproblematiek. De verantwoordelijkheden van DGIS sloten direct aan bij de ontwikkelingsdoelstelling om armoede structureel te bestrijden. DGIS moest projecten steunen in het kader van het behoud van het regenwoud en de inheemse bevolking. De criteria die DGIS bij al zijn projecten stelt (zoals het al dan niet behoren tot de groep van speerpuntenlanden en de bijdrage aan de emancipatie van vrouwen) werden ook hier toegepast. EZ, 'last but not least', zou een houtstroomanalyse ontwikkelen voor de Europese markt, en een model voor de introductie van minder bekende houtsoorten. Verder droeg het bij aan het administratieve budget van de ITHO, en leidde het de delegaties. Ook het overleg met de producentenlanden kwam grotendeels op zijn conto.

4. Analyse

Hoe kan de beslissing om in 1994 alsnog op het nippertje af te zien van het

RTR uit 1991 verklaard worden? De verschillende benaderingen bieden hiervoor verschillende verklaringen.

Systeem-centrische verklaringen: van dik hout zaagt men planken – Volgens een realistische verklaring van de uiteindelijke beslissing moeten de internationale betrekkingen begrepen worden in termen van kenmerken van het systeem. Om de besluitvorming rondom de import van hardhout te begrijpen is het volgens deze benadering niet nodig door te dringen tot de eigenschappen en eventuele beperkte rationaliteit van de betrokken actoren. In de betrekkingen tussen staten gaat het om macht en status. Het kleine Nederland dat aanvankelijk dacht status te kunnen ontleen aan een vooruitstrevend milieubeleid zag zich in internationale fora geconfronteerd met heftig verzet van een aantal belangrijke ontwikkelingslanden, zoals economisch veelbelovende, zich industrialiserende landen als Indonesië, Maleisië en Brazilië. Nederland kon het zich niet veroorloven om voor zo'n 'low politics'-kwestie zijn positie in het internationale systeem van staten te riskeren danwel verder te beschadigen.²²

Naast de dreigende producentenlanden zag Nederland dat de nationale beleidsruimte beïnvloed werd door verschillende regimes. De regels van de GATT bleken voor sommige actoren de handelingsruimte te vergroten, namelijk voor de grote landen met 'high stakes'. Voor andere landen waren de regels een beperkende factor: degenen die zich vooral over de 'low politics' bekommerden. Om ook in de toekomst een geloofwaardige onderhandelingspartner te kunnen blijven zat er niets anders op dan net als de meeste andere landen mee te gaan in de doelstelling van de ITHO, die streeft naar duurzame productie van tropisch hout in het jaar 2000.

Welke vragen blijven onbeantwoord in deze systeem-centrische verklaring? Ten eerste kan het (neo-)realisme niet verklaren waarom Nederland zijn macht baseert op zijn status als voorstander van ontwikkelingsbeleid en vrijhandel. Er was geen veiligheidsbelang (in de realistische zin) in het geding. Nederland had in die zin dus niets te verliezen en door kunnen drijven. Waarom deed het dit niet? Hoe definieerde Nederland het 'nationaal belang'? Zijn economische motieven wellicht toch als 'high politics' aan te duiden? Ten tweede is voor Nederland zijn internationale status als 'voorvechter voor duurzame ontwikkeling' erg belangrijk. Door ontwikkelingslanden zelf werd de actie echter juist als strijdig met hun belang gepercipieerd: de dominee preekte in hun ogen voor eigen parochie. Waarom maakte de dominee plaats voor de koopman? Ten derde kan men zich afvragen wat überhaupt de fundamentele waren om de oorspronkelijke beleidslijn uit te zetten. Wilde Nederland nationaal en internationaal goede sier maken met de bescherming van de regenwouden en een vooruitstrevend milieubeleid? Waarom steunden de Vereniging van Nederlandse Houthan-

delaren en EZ aanvankelijk wel dit beleid zoals vastgelegd in het Convenant en later niet meer? Tot slot blijft de vraag liggen waarom er op het laatste moment (de 1995-maatregel zou al anderhalve maand later in werking moeten treden) alsnog afgeweken werd van de eerder uitgezette beleidslijn? Was wellicht de druk vanuit de samenleving en van buitenaf te groot? Waarom wisten de andere bureaus niet meer gewicht in de schaal te leggen? Schipperde DGIS misschien tussen zijn verschillende doelstellingen van 'duurzame ontwikkeling', concentreerde het zich teveel op de 'speerpuntenlanden', of wilde het de ontwikkelingslanden niet voor het hoofd stoten, zeker niet nu deze eindelijk eens een sterke onderhandelingspositie hadden? Wellicht bieden de andere benaderingen een antwoord op deze vragen.

Een maatschappij-centrische verklaring: door de bomen het bos zien – Een maatschappij-centrische benadering wijst op de invloed van maatschappelijke actoren op de uiteindelijke beleidsuitkomst. Wie van deze actoren had nu invloed op de uiteindelijke beleidsuitkomst? Schematisch zou het besluitvormingsproces volgens de intensieve procesanalyse van Huberts er als volgt uitzien:

| | t ₀ | t ₁ | t ₂ | t ₃ | t ₄ | t ₅ |
|-----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Regering | x | x | x | x | x | y |
| EZ | x | x/y | x/y | y | y | y |
| DGIS | x | x | x | x | x | x |
| LVN | x | x | x | x | x | x |
| VROM | x | x | x | x | y | y |
| VNH | x | x | x | y | y | y |
| Milieubew | x | x | x | - | - | - |
| Ontw.lnd. | y | y | y | y | y | y |
| GATT/EU | y | y | y | y | y | y |

Schema 4: Intensieve procesanalyse van beleidsvorming rondom RTR.

- (x)= verbieden van de import van niet-duurzaam geproduceerd hardhout in 1995
 (y)= niet verbieden van de import van niet-duurzaam geproduceerd hardhout in 1995
 (-)= Uit het overleg gestapt wegens onvrede met de uitvoering (niet de inhoud) van x
 t₀= Regeringsstandpunt Tropische Regenwouden van 1991 (RTR)
 t₁= ITHO en CITES bijeenkomsten van maart 1992
 t₂= Convenant Tropisch Hout van 25 juni 1993
 t₃= ITHO-vergadering van november 1993, en na de reis van de VVNH naar Indonesië. De milieubeweging is inmiddels opgestapt.
 t₄= Ministerraad juni 1994, vooroverleg CITES-vergadering september
 t₅= Ministerraad en parlementair debat van november 1994

De hypothese op basis van een maatschappij-centrische analyse zou zijn dat na het aanvankelijk eensgezinde Convenant, de VVNH van standpunt veranderde toen ze de weerstand van de houtexporterende ontwikkelingslanden ondervonden had. Echter, EZ en DGBEB zagen zich lange tijd gebonden aan het regeringsstandpunt maar lieten reeds openlijk hun twijfels blijken in diverse internationale fora, zelfs al voordat de VVNH dat deed. Dit onderstreept dat er geen sprake was van een doorgeefluik van belangen maar dat de politiek verantwoordelijken eigen preferenties hadden. Uiteindelijk ging EZ echt om onder invloed van de krachtige argumenten en internationale beschuldigingen van met name Maleisië en Indonesië als woordvoerders van de ontwikkelingslanden en de grootste houtexporteurs ter wereld. De VVNH en het ministerie van VROM steunden deze lijn uiteindelijk. De VVNH hechtte het meeste belang aan de uiteindelijke uitkomst, en had op het juiste moment de meeste toegang. De Milieubeweging was immers al van het toneel verdwenen en deed door haar publieke acties de standpunten slechts verharder en verder uiteen groeien. EZ wist vervolgens het parlement te bespelen, dat in november in meerderheid stemde tegen het verbod van niet-duurzaam geproduceerd hardhout per 1995.

Een staat-centrische verklaring: stammenstrijd om het regenwoud – Net als de realistische verklaring laat ook de intensieve procesanalyse nog vragen over. Zo blijkt het politieke systeem niet klakkeloos een doorgeefluik van maatschappelijke belangen te zijn, maar eigen kenmerken te vertonen: EZ bleek bijvoorbeeld eerder dan de VVNH voorstander tot uitstel van het RTR. En ookal zou EZ geanticipeerd hebben op de belangen van de VVNH, dan nog zijn de standpunten van de verschillende actoren pas te begrijpen als dieper in het politieke systeem gedoken wordt. Dit kan op twee niveaus gebeuren: eerst het niveau van de bureaus (departementen), vervolgens dat van de individuele bewindslieden.

Een bureaupolitieke analyse laat zien dat alle vijf criteria van Rosenthal prominent aanwezig waren in het besluitvormingsproces rondom de 1995-maatregel.²³ Er waren veel verschillende bureaus bij betrokken, elk met eigen visies en belangen; geen van de bureaus was machtig genoeg om eenzijdig zijn wil aan de andere op te kunnen leggen; het besluitvormingsproces kreeg daarmee een competitief en politiek karakter; dit hield niet op toen er eenmaal formele besluiten genomen waren, met als gevolg dat er verschillen ontstonden tussen het formele besluit en dat wat werkelijk werd uitgevoerd. Het evaluatierapport concludeerde dat slechts vijf van de negen hoofdlijnen van beleid konden rekenen op een vrij grote mate van overeenstemming en dat de tegenstellingen op de overige vier punten voortvloeiden uit de primaire doelstellingen van de departementen (IME 1993: 40-41). Volgens

Kolk mag het dan ook niet verwonderlijk heten dat 'de invulling die enkele departementen op onderdelen aan het RTR geven niet geheel overeenkomt met de oorspronkelijke bedoelingen' (IME 1993: 45, Kolk 1995: 30-31). 'Bij het RTR', zo gaat Kolk verder, 'was er sprake van verschillen tussen de betrokken ministeries ten aanzien van prioriteiten en politieke daadkracht. Mede door de interne problemen van het ministerie kreeg de coördinerende taak van LNV slechts zeer geleidelijk vorm. De bevoegdheden van de interdepartementale werkgroep RTR, die onder Landbouw valt, beperkten zich tot het coördineren en initiëren van activiteiten, waardoor een centrale sturing ontbrak' (Kolk 1995: 30-31).

Een belangrijke oorzaak van het falen van het RTR-beleid legt het evaluatierapport bij de opstelling van DGIS. Gesteld wordt dat

de effectiviteit van het RTR-beleid voor wat betreft de projecten in landen met tropische regenwouden in belangrijke mate nadelig beïnvloed [wordt], doordat de door DGIS in het kader van het reguliere ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gekozen programmalanden, niet de belangrijke regenwoudlanden zijn. (...) [Hierdoor] wordt de uitvoering van projecten en activiteiten in de voor het RTR-beleid belangrijke landen bemoeilijkt, in sommige gevallen zelfs onmogelijk en in ieder geval vertraagd (IME 1993: 8).

Maleisië, de grootste hardhoutexporteur ter wereld, ook naar Nederland, kwam niet op het lijstje van DGIS voor. Bij deze weinig flexibele houding van het departement was het RTR-beleid dus sowieso gedoemd te mislukken. Van minder bureaucratistische aard en een stuk openlijker was echter het verzet van EZ.

Met name het ministerie van Economische Zaken, waarbinnen het DGBEB, begon al snel na het uitbrengen van het RTR een uiterst politieke en eigenzinnige rol te spelen. Een aantal momenten en acties zijn hiervoor illustratief. Kolk verhaalt hierover het volgende:

Het ministerie van Economische Zaken is duidelijk betrokken vanwege de nadruk in het RTR op de internationale handelsaspecten van het tropisch regenwoud. De belangen van de (Nederlandse) houthandel worden uitdrukkelijk door EZ behartigd, en het onderhouden van goede internationale economische betrekkingen staat daarbij hoog in het vaandel. Hoewel het RTR wordt onderschreven, bestaat er vrees dat eventuele handelsbeperkingen de Nederlandse handel en industrie te veel zullen schaden. Mede om die reden is EZ niet erg enthousiast over het Convenant Tropisch Hout. Daarnaast vindt EZ de doelstelling om vanaf 1995 (dus eigenlijk 1996) uitsluitend duurzaam geproduceerd hardhout te importeren strijdig met de ITHO-besluiten, twijfelt het aan de haalbaarheid en is het bang voor schade aan de betrekkingen met houtproducerende landen (Kolk 1995: 32).

In het evaluatierapport werd door EZ zelfs de term 'onrealistisch' gebezigd voor de 1995-maatregel (IME 1993: 41). Kolk vervolgt:

via EZ (dat buitenlandse handel en GATT in de portefeuille heeft) is Nederland de grote sponsor van een multilaterale poging om duurzame bosbouw in de tropen te stimuleren middels de ITHO (...) De grote invloed van EZ op de Nederlandse stellingname tijdens internationale conferenties bleek bij verscheidene gelegenheden. Op een ITHO-bijeenkomst in 1992 werd een Nederlandse ontwerp resolutie met het voorstel aan de lidstaten duidelijke handelsstatistieken bij te houden naar verluidt onder druk van delegatieleider EZ afgezwakt tot een discussiestuk (Kolk 1995: 32).

Dit terwijl onder zware aandrang van ambtenaren van VROM, LNV, DGIS en milieu-organisaties een voorstel was voorbereid door de Nederlandse delegatie om de lidstaten van de ITHO te houden aan hun uit 1983 daterende belofte om transparante handelsstatistieken per boomsoort te publiceren.²⁴ EZ, dat de delegatie leidde, stuurde in allerijl zelfs een ambtenaar na om het voorstel te torpederen – terwijl het conflict nota bene al in het kabinet was uitgevochten –, hiermee de andere ministeries in hun hemd zettend (Ottens 1994): '(...) Tijdens een bijeenkomst [van de CITES-onderhandelingen] in maart 1992 werd een al ingediend Nederlands voorstel dit verdrag op de houtsoorten merbau en ramin van toepassing te verklaren, na openlijke druk van EZ ingetrokken' (Kolk 1995: 31).

NRC-Handelsblad meldde in die tijd dat staatssecretaris Gabor net 'een weekje op vakantie [was] toen zijn eigen amtenaren in Kyoto de Nederlandse voorstellen wanhopig maar zonder resultaat probeerden te verdedigen'.²⁵ Bij de daarop volgende ITHO vergadering in Kameroen haastte Gabor zich dan ook persoonlijk aanwezig te zijn. Dit was opmerkelijk aangezien EZ de delegatie leidde.²⁶ Voor de CITES-vergadering van november 1994 leed een ontwerp van soortgelijke strekking schipbreuk in de minister-raad, en werd alleen een beperking in de handel van merbau ingediend. Dit keer was het Pronk die een week elders verbleef.

Mocht EZ zich al verheugen in een tegenstander minder, in VROM had het nu opeens – in tegenstelling tot twee jaar eerder – een medestander gevonden: 'naar verluidt omdat het departement de verkoop van milieu-technologie aan Indonesië niet in gevaar wilde brengen' (Op den Brouw 1994; Ottens 1994a). 'Na deze gebeurtenissen' zo besluit Kolk, 'is het niet verbaazingwekkend dat in het evaluatierapport wordt geconcludeerd dat de coördinatie van delegatie-instructies naar internationale fora matig is, en dat coördinatie tussen delegaties naar verschillende fora nauwelijks plaatsvindt' (Kolk 1995: 31-32; IME 1993: 45-53). Sterker nog, als EZ geen delegatieleider was geweest bij de verschillende internationale bijeenkomsten, zou de 1995-doelstelling wel eens veel meer kans van slagen gehad kunnen hebben.

Wat was, tot slot, de rol van cognitieve variabelen in het besluitvormingsproces? Was de departementale stammenstrijd puur een kwestie van organisatiecultuur en missie, of hebben bepaalde bewindslieden er extra hun stempel op gezet? Een manier om cognitieve variabelen in kaart te brengen is

ontwikkeld door Goldstein. Aan de hand van het Amerikaanse handelsbeleid komt zij tot een drietal opvattingen over handel die in het beleid geïnstitutionaliseerd kunnen zijn en vervolgens mogelijk uitgevoerd door iemand met een ander idee (Goldstein 1988). Dit zijn 'free trade', 'fair trade' en 'the redistributive idea'. Een verschil in opvattingen over handel kan tot tegenstrijdig beleid of conflicten leiden. Was dit het geval bij de onderhavige beleidsbeslissing? Handelden de betrokkenen rationeel of sub-rationeel?

De ministeries die de kar trokken, waren LNV, verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid, en EZ, de leider van de delegaties. Aan het hoofd van LNV stonden op dat moment minister P. Bukman en staatssecretaris D. Gabor. Bukman praatte als minister van ontwikkelingssamenwerking al mee bij de voorbereiding van het RTR. Bij EZ stond minister Andriessen aan de leiding, maar staatssecretaris Van Rooy, die zich in het buitenland minister van handel mag noemen, speelde in dezen een veel belangrijker rol.

Van Rooy verwoordde haar – blijkens door de jaren heen weinig veranderde – opstelling in een interview in 1989 al als volgt:

Onze filosofie ten aanzien van de houthandel is geweest: je moet de producentenlanden meekrijgen. Dáár moeten de uiteindelijke oplossingen worden gevonden. Daarom is (...) de ITHO opgericht. (...) Door vanuit Nederland te reageren met 'Het moet afgelopen zijn met die houtkap' treden we alleen maar paternalistisch op en worden de werkelijke problemen niet opgelost. (...) De Europese houthandel heeft een sympathieke actie in de richting van importheffingen ondernomen. Daarbij zegt men wel dat dit in Europees verband moet gebeuren. Dat betekent toch weer een Europese handelsbelemmering. (...) Er is dus een internationale strategie nodig. (...) Als je helemaal niet kijkt naar de effectiviteit van maatregelen, dan heeft dat warme gevoel dat achter die moties zit ook iets minder waarde. Je moet iets bereiken (Balkenende 1989: 180-181).

Bukman kan zich hier helemaal in vinden:

Het is het warm houden van je eigen gevoelens in plaats van bijdragen aan de oplossing van het vraagstuk. Het is een soort morele zelfbevrediging. (...) Je moet de grote jongens bij elkaar hebben en zij moeten meer doen aan productieplanning. (...) Verantwoord houtgebruik gecombineerd met heffingen ten behoeve van onderhoud en beheer van de bossen is een veel wijzere weg dan louter te zeggen: 'We gebruiken het tropisch hout niet'. (...) Ten slotte het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Daarin is het bosbudget in enkele jaren gegroeid van nul naar honderd miljoen. Daarmee red je de wereld niet. (...) Het nageslacht zal niet vragen: 'Waren je bedoelingen goed?', maar 'Wat is er bereikt?' (Balkenende 1989).

Beide bewindslieden lijken er van overtuigd dat een klein land als Nederland alleen niets kan bereiken, internationale afspraken zijn in deze veel zinniger. Geen woorden maar daden, is hun motto. En: 'Hierbij mag het bedrijfsleven niet onevenredig getroffen worden door de hardhout discussie' (Wiel 1993:

27). 'Maar dan moeten wel de goede handelsbetrekkingen voorop staan. En handel moet vrij zijn, beperkingen werken slechts verstorend'. In hun houding tegenover de producentenlanden opereerden beide bewindslieden in dezelfde geest. Zo verzekerde Van Rooy de Maleisische minister van grondstoffen dat 1995 'slechts een datum is om naar te streven' (Van der Wiel 1993: 27). Criteria voor duurzaamheid wilde ze ook samen met Maleisië opstellen (die bij voorbaat beweerde dat hun hout per 1994 duurzaam is geogst). Bukman stelde later zijn Indonesische collega gerust: 'We hebben het niet over jaren, we praten over bomen' (Ottens 1994a: 19). Het belang, tot slot, dat Van Rooy hechtte aan goede handelsrelaties met Maleisië en Indonesië, werd voor een belangrijk deel bepaald door de veelbelovende groeipotentie van beide economiën en de perspectieven die deze biedt voor Nederlandse bedrijven en werkgelegenheid.²⁷

5. Conclusie: Neo-realisme én RTR geveld met de botte bijl?

Om de beleidsuitkomst om af te zien van de 1995-maatregel te verklaren is een drietal verklaringen opgevoerd op een drietal niveaus, die hier op hun merites beoordeeld zullen worden. Besloten zal worden met een antwoord op de vraag welk licht de case-study doet schijnen op de centrale vraagstelling.

Met behulp van de intensieve procesanalyse kon worden nagegaan wat de invloed vanuit de internationale en nationale omgeving was op de uitkomst van het besluitvormingsproces. Naar voren kwam dat de ontwikkelingslanden en de internationale instituties als eerste als standpunt hadden dat de 1995-maatregel niet door de beugel kon. Economische Zaken, verantwoordelijk voor de externe economische betrekkingen, viel daarop al snel het regeringsstandpunt inzake tropische regenwouden op dit punt af en wist samen met de producentenlanden eerst de VVNH over te halen. Het ministerie van VROM volgde later. Uiteindelijk gingen ook het kabinet en de Tweede Kamer om en werd, in tegenstelling tot het ferme Regeringsstandpunt uit 1991, afgezien van de 1995-maatregel om de import van niet-duurzaam geproduceerd hardhout te verbieden, en besloten alsnog internationaal in de pas te gaan lopen door het jaar 2000 als richtlijn te nemen. Dat het politieke proces simpelweg een doorgeefluik van maatschappelijke belangen zou zijn, zoals de maatschappij-centrische benadering voorstaat, bleek niet helemaal te kloppen: de missie en de eigenbelangen van de departementen bleken samen met de internationale context een grotere invloed te hebben op de uitkomst van het uiteindelijke proces dan de druk vanuit de maatschappij en het bedrijfsleven.

De druk vanuit de maatschappij van de milieubeweging was weliswaar sterk, maar leek eerder de standpunten te verharderen in een niet door hen gewenste richting. De ogen van de houthandelaren waren steeds heel erg op de overheid gericht. Toen ze in de overheid teleurgesteld raakten en de hete adem van de leverancierslanden én van EZ in hun nek voelden, gooiden ze er het bijltje bij neer. Er bleek steun vanuit de branche. EZ bleek zelf echter al vanaf het begin van zins een voor de houtwereld gunstige uitkomst te bereiken.²⁸ Van een substantieel steunbeleid was in deze kwestie geen sprake. Wel werd er morele steun verschaft en werden handelsbeperkende maatregelen voorkómen die EZ als negatief percipieerde voor de Nederlandse houtwereld én de buitenlands economische betrekkingen. De beïnvloedingspijlen uit het model blijken dus, in ieder geval wat betreft de relatie tussen de maatschappij en de politiek twee kanten op te lopen.²⁹

Met deze analyse wordt nog niet duidelijk waaróm de verschillende partijen precies hun standpunten veranderden. Kwam dat wel alleen door de druk van partijen die net iets eerder dat standpunt hadden ingenomen? Een bureaupolitieke analyse en een cognitieve analyse wisten dit te verhelderen.

De stokpaardjes en belangen van de verschillende departementen en bewindslieden waren de belangrijke factoren bij het bepalen van hun standpunten. Voor EZ was de formele positie (delegatieleider en onderhandelingspartner voor de externe economische betrekkingen) een belangrijke machtsbron. Maar van doorslaggevend belang leek de druk vanuit de internationale gemeenschap, hoewel er wel degelijk sprake was van een wisselwerking. De heersende opvattingen bij belangrijke houtproducerende landen en de formele GATT-regels, versterkten de opvatting van DGBEB, Van Rooy en Bukman. Het tijdslement bleek een subtiele rol te spelen: EZ wist de in zijn ogen negatieve voorstellen tegen te houden op het moment dat belangrijke tegenspelers afwezig waren.

Het bureaupolitieke model voorspelt dat een beleid waarbij zoveel departementen betrokken zijn de vorm van een compromis zal krijgen. Gezien de hierboven beschreven dominante rol van Economische Zaken in het beleidsproces, kan echter geconcludeerd worden dat de uitkomst die van een 'zero-sum game' was: alles of niets. De afweging tussen doelstellingen op het gebied van hulp, handel en milieu werd door Economische Zaken gedomineerd, zodat de ontwikkelings- en milieudoelstellingen het uiteindelijk (althans tot het jaar 2000) moesten afleggen tegen de handelsdoelstellingen.

Om achter de motieven en wendingen in de standpunten te komen, die de uiteindelijke beleidsuitkomst bepaalden, bleken de bureaupolitieke en cognitieve benaderingen zeer waardevol. De missies van de verschillende departementen botsten, en de dominante bewindslieden, Bukman en Van Rooy, slaagden er het best in de besluitvorming te beïnvloeden, gesteund

door sterke internationale regimes en hun 'achterban', de VVNH. Met name het optreden van EZ is te kenschetsen door het met een botte bijl inhakken op het RTR. De overige ministeries sloegen daardoor de plank mis.

Er is een aantal kanttekeningen te plaatsen bij het bureaupolitieke model. De uitkomst van de concurrentiestrijd binnen en tussen bureaus, en de coalities die zij aangaan, kunnen soms doorslaggevend zijn voor de uiteindelijke beleidsbeslissing (bijvoorbeeld de coalities van EZ en VROM in november 1994, en van Bukman van LNV en Van Rooy van BEB in Indonesië). Deze strijd kan worden gevoed doordat de verschillende spelers in de beleidsarena het betreffende issue definiëren en benaderen vanuit een andere politieke cultuur, en dus al snel langs elkaar heen praten.³⁰ Het bureaupolitieke model gaat goeddeels voorbij aan de precieze achtergrond van de verschillende belangen van de bureaus, door eenzijdig de nadruk te leggen op de maximalisering van budgetten of personeel. Naast een verschil in cultuur kan een verschil in (opvatting over de) 'organizational essence' de strijd tussen bureaus verklaren (Metselaar en Verbeek 1995b: 8).

Behalve over de achtergrond van de verschillende belangen, blijft het bureaupolitieke model onduidelijk over het doel en de reikwijdte van de bureaus in het behartigen van de door hen gepercipieerde belangen. Waar ligt de grens tussen rationeel en beperkt rationeel handelen? Het uitgangspunt van dit artikel in het derde debat (zie schema 1) bleek niet hard te maken op grond van het bureaupolitieke model. Ook het feit dat waarden en opvattingen invloed hebben op de beleidsuitkomst wil niet zeggen dat de betreffende actoren beperkt rationeel handelden.

Nog een aanvulling op het bureaupolitieke model kan in het licht van dit onderzoek zinnig zijn. Een bureau kan weliswaar een eensgezind blok naar buiten toe zijn, dat betekent nog niet dat er intern niet verschillende deelbelangen en opvattingen zijn. Het bureaupolitieke model is onduidelijk over hoe men van processen op het niveau *tussen* bureaus, kan overstappen op processen *binnen* bureaus (bijvoorbeeld de extra ambtenaar van DGBEB die zijn collega moest gaan bijstaan bij de ITHO-bijeenkomst in 1992). Door ook naar de uiteenlopende stromingen binnen bureaus te kijken, kan de botsing tussen beleidsvoorkeuren en opvattingen – bijvoorbeeld over de missie van het bureau – binnen bureaus aan de oppervlakte komen, en daarmee het hieruit voortvloeiende autonome gedrag van bepaalde actoren binnen de organisatie.³¹ Op dat moment is de scheidslijn tussen rationeel en beperkt rationeel gedrag opnieuw onduidelijk: is strijd tussen bureaus als rationeel en binnen bureaus als beperkt rationeel te zien? Dit conceptuele probleem kan wellicht worden opgelost door in ieder geval een onderscheid te maken tussen de (beperkte) rationaliteit van een individu (bijvoorbeeld een dominante minister) en die van een groep (een bureau).

Tot slot: het bureaupolitieke model houdt geen rekening met de bestuur-

lijke, politieke en maatschappelijke context. Het hier gepresenteerde model doet dit wel, dus in die zin vormen ze een goede aanvulling op elkaar.

Wat heeft deze case-study ons geleerd over de bruikbaarheid van de cognitieve benadering? De twee dominante bewindslieden, Van Rooy en Bukman, lijken te denken volgens de 'free trade'-benadering van Goldstein. Echter, vermoed kan worden dat dit vanuit opportunistische motieven gebeurde: door zich te manifesteren als oprechte voorstanders van vrijhandel (daarbij gebruik makend van de beleidsvrijheid die de internationale regimes van de GATT, EU en ITHO hen boden), bereikten Van Rooy en Bukman wat ze wilden: geen verstoorde handelsrelaties, plus geen problemen voor de houtverwerkende en exporterende industrie in Nederland aangezien de toevoer van hout veiliggesteld bleef.

De classificatie van Goldstein is dus niet geheel bruikbaar, althans voor zover het het Nederlandse handelsbeleid betreft. Bovendien lijkt haar categorisering niet wederzijds uitsluitend, en bevat het geen complementaire typen. Overwegingen van puur protectionistische aard, of strategische handelsoverwegingen ontbreken in haar typologie. Goldstein geeft alleen ideeën over handel weer langs lijnen van steun. Dit zegt nog niets over andere belangrijke terreinen van buitenlands economisch beleid, zoals de vraag welke handelspolitieke instrumenten voor welke onderdelen van buitenlands economisch beleid ingezet mogen worden. Een bruikbaarere typologie om opvattingen over handel en geoorloofde handelsinstrumenten te kunnen categoriseren, is in dit geval wellicht 'free trade' versus 'second best policy'. Op deze manier kunnen ook de motieven voor het handelsbeleid achterhaald worden, zoals de opportunistische motieven van Bukman en van Rooy. Verder kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'initiërend' beleid, zoals 'free trade' en 'reagerend' beleid, zoals 'fair trade'.³² Een laatste suggestie is om ook de opvattingen over de aard van het internationale systeem, de aard van het conflict en de tegenstander mee te nemen in de analyse (George en Keohane 1980: 231).

Een andere conclusie die hieraan verbonden kan worden is dat beide bewindslieden doel-rationeel handelden. Het vertrekpunt van het artikel in het actordebat wordt tot zover dus niet ondersteund. Het activisme van staatssecretaris Gabor, die zowel bij de UNCED als voor CITES en ITHO-bijeenkomsten pleitte voor handelsmaatregelen in de 'fair trade' gedachte, kon niet op tegen de 'no-nonsense' benadering van Bukman en Van Rooy. Tot slot kan de afwezigheid van fervente voorstanders van de 1995-maatregel en van 'fair trade', zoals minister van Ontwikkelingssamenwerking Pronk, bij een cruciale ministerraadsvergadering, als essentieel verschil in de loop van de discussie bestempeld worden.³³

Wat de precieze invloed is geweest van de verschillende bewindslieden op

de loop van het besluitvormingsproces is moeilijk te achterhalen. Met stelligheid kan echter beweerd worden dat het besluitvormingsproces anders verlopen zou zijn als met name staatssecretaris Van Rooy, die verantwoordelijk was voor de delegaties en handelsmissies, niet had volhard in haar 'anti-1995' standpunt, of een ander standpunt had ingenomen dat in ieder geval de uitvoering van het RTR had mogelijk gemaakt. Dan was er niet zo'n grote druk uitgeoefend op de delegatieleden om hun pro-RTR voorstellen in te trekken. Haar missie om de relaties met de producentenlanden goed te houden mag zo wellicht op het laatste nippertje geslaagd zijn. Dat Nederland echter met deze zwalkende houding internationaal gezichtsverlies heeft opgelopen en aan geloofwaardigheid over zijn pro-ontwikkelingsplannen heeft ingeboet, staat buiten kijf.

Wat was nu de cruciale factor die de beleidsuitkomst bepaalde? Was het de onverwacht felle stellingname van de houtproducerende staten, en dus de beleidsvoorkeuren van relatief machtig geachte staten, die EZ en later de VVNH, VROM en het parlement ertoe hebben gebracht hun oorspronkelijk ingenomen standpunt te herzien? Is deze casus van het buitenlands economisch beleid dan toch te verklaren met de systeemcentrische benadering van het (neo)realisme? Niet helemaal: de invloedspijp liep namelijk niet rechtstreeks, maar via de zogenaamde 'black box' van het politieke systeem.

Er was sprake van een wisselwerking: de druk vanuit andere landen was in die zin van doorslaggevend belang dat de standpunten van EZ ondersteund werden, en dat EZ zijn standpunten vervolgens met succes kon uitdragen. De systeem-centrische benadering blijft dus van belang voor het verklaren van de opstelling van een land. Als dat standpunt vervolgens echter niet wordt ondersteund en uitgedragen door de nationale actoren is het de vraag of die internationale pressie haar doel had bereikt. Te beweren dat het (neo)realisme 'met de botte bijl' te vellen is, zou echter ook te ver gaan.

De geldende internationale regimes bleken een ondersteunende rol te spelen. Dit gegeven ondersteunt het gedachtengoed van het neo-liberaal institutionalisme. Het feit dat er internationale regimes bestonden, versterkte het standpunt van EZ. Aan de ene kant was dit het vrijhandelsregime van de GATT, en aan de andere kant de 2000-doelstelling van de ITHO. De afspraken in het kader van de UNCED en het CITES, die als minder sterke regimes en ondergeschikt aan GATT zijn aan te duiden, hielpen de actoren binnen VROM, LNV en DGIS niet.³⁴ Het neo-realisme zou beweren dat staten bij een conflict tussen het nationale belang en een internationaal regime altijd het eerste voor zullen laten gaan. Aangezien het kleine Nederland echter als 'system-taker' te zien is, is het ook in neo-realistische termen niet verwonderlijk dat Nederland uiteindelijk zwichtte voor het regime. De neo-realistische verklaring van de case luidde dat het kleine Nederland het

zich niet kon veroorloven internationaal uit de pas te lopen voor een 'low politics'-kwestie, te meer daar hier geen vitaal nationaal belang in het geding was. Deze verklaring riep een viertal vragen op, die alle weliswaar zijn verduidelijkt door de twee alternatieve verklaringen, maar waarvan in feite alleen de laatste – met betrekking tot de discrepantie tussen het RTR uit 1991 en de beleidsbeslissing uit 1994 – tot nu toe echt is beantwoord.

Uit de loop van het beleidsproces en de standpunten en dominantie van EZ, kan geconcludeerd worden dat economische kwesties wel degelijk 'high politics' betreffen. Voor een klein land met een open economie is dit niet zo verwonderlijk. EZ wist de andere actoren ervan te overtuigen dat de buitenlands economische betrekkingen op het spel stonden, en dat beleid slechts zin had bij internationale overeenstemming. Dit woog uiteindelijk zo zwaar dat het de nog 'softere' doelstellingen op het gebied van duurzame ontwikkeling op de lange baan wist te schuiven. Nederland had wel degelijk iets te verliezen, namelijk haar geloofwaardigheid als onderhandelingspartner op het gebied van handel, milieu en ontwikkeling, en als consumentenland. De status die Nederland altijd leek te hebben op deze terreinen, met name ook bij ontwikkelingslanden, werd met het RTR in een klap getroffen (althans bij de respectieve regeringen, waarschijnlijk niet bij de getroffen bevolkingsgroepen). Als Nederland zijn status nog enigszins wilde behouden, moest het de koers bijstellen. De vraag is of dit nog op tijd is gedaan. Een 'ware' dominee had echter standgehouden. De koopmansgeest won het. Gooide Nederland eerst hoge ogen bij andere ontwikkelde landen – een aantal volgde het Nederlandse voorbeeld zelfs –, uiteindelijk werd Nederland 'kampioen milieuplannen maken' in plaats van 'realiseren'.

Het is frappant dat de ontwikkelingslanden tijdens het besluitvormingsproces een grote invloed hadden. Hier zijn drie oorzaken voor aan te voeren. Ten eerste werd de economische groeipotentie van de Aziatische landen met name door het eindverantwoordelijke EZ erg hoog ingeschat. Ten tweede speelden er Nederlandse economische belangen mee die nadrukkelijk door EZ werden behartigd. Tot slot beschermden en verstevigden de internationale regimes de positie van de ontwikkelingslanden. Het (realistische) inzicht dat staten geen inmenging in de nationale soevereiniteit dulden, speelde in dezen een belangrijke rol. Deze gang van zaken zegt iets over de veranderde aard der internationale betrekkingen. Ontwikkelingslanden hebben wel degelijk wat te zeggen, zeker als zij (potentiële) economische machtsbronnen hebben. Milieubronnen blijken bovendien tegenwoordig als zeer strategisch aangemerkt te kunnen worden. Dit zijn alle zaken waar het realisme geen oog voor lijkt te hebben.

Tot slot moet de vraag beantwoord worden waarom de regering überhaupt tot het RTR is gekomen, en waarom de erin opgenomen 1995-maatregel in eerste instantie door EZ en de VVNH werd onderschreven. In een

aantal adviezen en reacties op het RTR werd naar voren gebracht dat geen duidelijke keus was gemaakt tussen ontwikkelings- en handelsdoelstellingen.³⁵ Wellicht zorgde de vaagheid op dit punt er mede voor dat het RTR in het begin zo breed werd gedragen. Door de diffuse besluitvormingsstructuur en de relatief grote implementatievrijheid, kon een interdepartementale strijd dan ook bijna niet uitblijven. Een volgende studie naar de afweging tussen doelstellingen zou er dan ook goed aan doen zich meer te richten op de agendavorming dan op besluitvormingsprocessen.

Een laatste interessant punt is nu aan het licht gekomen: een zekere vaagheid van doelstellingen lijkt inherent aan de aard van het veelkoppige buitenlands economische beleid. Bovendien lijkt het erop dat de beleidsproblemen in deze tijd niet alleen steeds vaker departementale maar ook nationale grenzen overschrijden. Daarbij gaan vraagstukken van buitenlands economische aard, een steeds belangrijker plaats innemen in de internationale betrekkingen. De grote invloed daarop van EZ, die vooralsnog aan alle wetenschappelijke aandacht ontsnapt door de traditionele focus op veiligheidskwesaties, moge duidelijk gebleken zijn uit de case. Met name aan handelskwesaties blijken vaak allerlei dimensies te kleven op het gebied van ontwikkeling en milieu, die de gemoederen op zowel internationaal, als nationaal en subnationaal niveau danig blijken te verhitten.

Het is zeer opvallend dat het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) gedurende het gehele besluitvormingsproces, dat toch wel degelijk de internationale betrekkingen raakte, afwezig was. DGIS speelde wel een rol, maar zelfs een destructieve, door geen aandacht te willen hebben voor Maleisië, en niet aanwezig te zijn bij een belangrijke kabinetsvergadering. Voor EZ waren ondertussen het behoud van goede betrekkingen met de betrokken landen en het behoud van zijn geloofwaardigheid als onderhandelingspartner in internationale fora zo ongeveer de belangrijkste handelingsmotieven. BZ had zich er in ieder geval van moeten vergewissen dat het optreden van EZ repercussies zou kunnen hebben op andere terreinen. De mate waarin de buitenlands economische betrekkingen de overige internationale relaties beïnvloeden, kan – voor zover het deze case betreft – pas in de toekomst uitgewezen worden. Wel kan stellig geconcludeerd worden dat BZ en EZ boompje zouden moeten verwisselen: de buitenlands economische betrekkingen, en hiermee EZ, verdienen meer aandacht in onderzoek en beleid, zeker zolang een echt grondige herijking van het geheel aan buitenlandse betrekkingen uit de weg wordt gegaan.

Noten

1. Met dank voor de kritiek op een eerdere versie van dit artikel van de deelnemers aan het seminar Internationale Politieke Economie tijdens het Politicologenetmaal te Soesterberg van 1-2 juni 1995, in het bijzonder van Bertjan Verbeek en Monika Sie Dhian Ho.

2. Regeringsstandpunt Tropisch Hardhout, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 517, nrs. 2-3.

3. Voor een overzicht van de kritiek die vanuit de milieubeweging, de vereniging van houthandelaren en verschillende adviesorganen als de Nederlandse Adviesraad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR) en de Raad van State kwam, zie RTR: 119-141.

4. Bij de selectie van de case heeft de nadruk meer gelegen op het toetsen van de theorie dan op het onderzoeksgeval zelf, aangevuld met praktische overwegingen. In mijn scriptie is een vergelijkende case-studie verricht waarbij de twee gevallen verschilden op een groot aantal punten, behalve op een cruciaal punt: de geldigheid van een internationaal regime. Zo kon nagegaan worden of de internationale context al dan niet van doorslaggevend belang kon zijn op de uitkomst. In de hardhout-case werd op basis van de volgende hypothesen verwacht dat de afweging tussen hulp en handel ten gunste van hulp zou worden beslecht: de sector is zwak georganiseerd, biedt relatief weinig werkgelegenheid, de overheid heeft slechts een geringe sturingscapaciteit in de sector, de import van hardhout betreft geen 'nationaal belang' en kampt met verwerkingsconcurrentie met ontwikkelingslanden in plaats van directe produktconcurrentie. Op basis hiervan werd de roep om steun vanuit de sector klein en de ontvankelijkheid van de overheid hiervoor gering geacht. Voor het andere geval, dat het exportbeleid van bloemen betrof, gold precies de tegenovergestelde situatie.

5. Everts vormt een uitzondering met zijn aandacht voor de binnenlandse achtergronden van het buitenlands beleid. Zie ondermeer Everts (1989, 1985). Voorhoeve gaat weliswaar dieper in op de economische drijfveren van het buitenlands beleid van Nederland, maar doet dit met name door een historische beschrijving. De achterliggende assumpties en keuzes van het economisch beleid worden niet expliciet onderzocht. Voorhoeve (1985).

6. Met het internationale systeem niveau wordt bedoeld op het intergouvernementele niveau. Overheden vertegenwoordigen het nationale niveau. Bedrijven schaar ik onder sub-nationaal of transnationaal niveau, net als maatschappelijke organisaties.

7. Ik ontleen deze vier variabelen aan Odell die uit recente literatuur op het gebied van internationale politieke economie een viertal, wat hij noemt, perspectieven heeft gededuceerd. Hij noemt ze (1) 'the market condition', (2) 'the institutional perspective', (3) 'the cognitive perspective' en (4) 'the perspective of the international structure'. Zie: Odell (1990: 33-58). Ik heb deze perspectieven hanteerbaarder getracht te maken door ze elk als variabele te herbenoemen. Men kan erover twisten of dit mogelijk is, en inderdaad leidt dit tot een karikatuur aangezien elk der benaderingen tot op zekere hoogte best aandacht heeft voor de context. Toch durf ik te verdedigen dat deze variabelen de kern weergeven van de verschillende benaderingen. Het gaat te ver om in dit artikel uitvoerig in te gaan op de finesses van elke benadering. Hiervoor verwijs ik naar mijn scriptie (1995) en meer in het bijzonder naar onder meer Morgenthau (1978) en Waltz (1979) voor het realisme; naar Baldwin (1993), Keohane (1977, 1986, 1984), Krasner (1982), Strange (1988, 1991), Grieco (1988) en Gilpin (1987) voor kritiek op het realisme en pogingen het realisme door te trekken naar internationale politieke economie; Milner (1987), Everts (1991, 1989,

1985), Katzenstein (1978) en Huelshoff (1992) voor de maatschappij-centrische benadering; naar Goldstein (1988), Goldstein en Keohane (1993), George en Keohane (1980), Holsti (1962), Lake (1988), Krauss en Reich (1992) en Verbeek (1994, 1993b) voor cognitieve benaderingen, Halperin (1984), Rosenthal (1988) en Allison (1971) voor de bureau-politieke benadering en Evans et al. (1985), Keman (1991) en Katzenstein (1985) voor (neo) institutionele benaderingen.

8. Onder institutionele structuur versta ik het geheel aan nationale, formele en informele normen, gedragscodes, besluitvormingsprocedures en stel- en spelregels. Voor internationale regimes geldt hetzelfde maar dan op internationaal niveau. Evans et al (1985), Keman (1991, Krasner (1982).

9. Houtwereld 1993, nr. 27 en 7, p. 15.

10. Producten die het milieu belasten vallen onder de afspraken van GATT en EU. Unilaterale heffingen op niet-duurzaam geproduceerd hout zullen hoogstwaarschijnlijk niet worden goedgekeurd. Daarbij komt nog dat Nederland met een eventueel importverbod niet het eigen milieu, maar dat van het hout exporterende land wil beschermen. Het importverbod door de VS op dolfijn-schadelijke tonijn uit Mexico, werd op deze gronden niet geaccepteerd door de GATT (Trouw, 23 februari 1994).

11. Wat dit betreft biedt een uitspraak van het Europese Hof van Justitie een handvat. Op grond van artikel 30, dat 'kwantitatieve beperkingen op import en alle maatregelen die eenzelfde effect hebben' tussen lidstaten verbiedt, werd in 1986 Denemarken voor het Hof van Justitie gedaagd in verband met nationale milieubepalingen inzake verpakkingsmateriaal. Het Hof oordeelde toen dat 'there were good grounds for finding that protection of the environment constitutes an imperative requirement which may limit the application of article 30 of the Treaty'.

12. RTR (1991: 48). Zie ook: Novib (1990: 130 ev).

13. Mededeling van de EC, nr. 410, 1989.

14. Onze Wereld (1990: 24-25).

15. Het samenwerkingsverband 'Hart voor het Regenwoud' bestond uit de volgende milieuorganisaties: Vereniging Milieudefensie, IUCN-ledencontact, Werkgroep Behoud Tropisch Regenwoud, Werkgroep Inheemse Volken, Konsumenten Kontakt, en NOVIB/ Gast aan tafel. Daarnaast opereerden Greenpeace en het Wereld Natuur Fonds, Stichting Tropenbos, Stichting Face, en de SNV. RTR 1991: 136.

16. Koopkracht, oktober 1992: 13.

17. Dit werd echter door de achtste afdeling van de Raad van State als strijdig met de Gemeentewet afgedaan. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 517, nrs. 2-3.

18. In een interview met enkele houthandelaren in Houtwereld van maart 1995 wordt de overheid zelfs een 'onbetrouwbare partner' genoemd en wordt verhaald dat 'Bukman daar voor Indonesië koos door te stellen dat 1995 wel niet zo'n vaart zou lopen, daarmee de VVNH in haar hemd zettend. De Nederlandse regeringsdelegatie, zo bleek achteraf, durfde het niet of nauwelijks aan om het CTH bij de Indonesiërs aan de orde te stellen. Bij gevolg dat onze VVNH-delegatie voor jandoedel heeft meegereisd' (p. 13).

19. Advies Nederlandse houtbond, RTR (1991: 138). Evaluatie-onderzoek RTR, eindrapport 1993, IME-consult, bijlage 3, par. 2.4.

20. Eindrapport Evaluatie RTR, ibid., bijlage 6, par. 1.

21. Voor een uitgebreide beschrijving van taken zie RTR (1991: 63-64).

22. Nederland had bovendien net een deuk opgelopen in het 'ontwikkelings-imago' doordat Indonesië de ontwikkelingsrelatie in 1992 eenzijdig had beëindigd.

23. In tal van krantenartikelen is de afgelopen vier jaar gesproken over 'stammenstrijd',

'interdepartementale conflicten', 'onenigheid tussen ministeries vertraagt RTR', 'ambtenarengeschil', 'grote belangentegenstellingen' Zelfs: 'Economische Zaken en de hout-handel doen er alles aan om de zaak te traineren' en: 'zeker is dat vooral de ministeries van Landbouw en Economische zaken dwarsliggen' (Veen 1990: 24-25). Zie voor bronvermeldingen gedateerde krantenartikelen in literatuurlijst.

24. Het Financieele Dagblad 14 mei 1992.

25. NRC Handelsblad 27 april 1992.

26. Ibidem.

27. Op 11 juni 1994 verscheen bijvoorbeeld een artikel van de hand van Van Rooy in NRC handelsblad, getiteld: 'Aziatische tijgers dreigen en lonken'.

28. Hoewel de 'two level game' van Putnam (1988) in eerste instantie gebruikt zou kunnen worden om de case te verklaren, is dit dus niet het geval. Putnam onderzoekt in hoeverre internationale conventies haalbaar zijn op nationaal niveau. Dat is een heel andere vraagstelling dan die van dit artikel. Hierbij spreekt Putnam meer van beleidsbeïnvloeding vanuit de maatschappij richting politiek eventueel met behulp van transnationale coalities, dan vanuit de politiek richting maatschappij wat in dit geval gebeurde. Indonesië en Maleisië wisten wel de VVNH en VROM bang te maken. Bukman en Van Rooy leken echter al vanaf het begin hun standpunt te hebben ingenomen en schermden internationaal gezien nooit met hun beperkte binnenlandse 'winset'. Voor de internationale onderhandelingen begonnen was er juist een hele breed maatschappelijk draagvlak voor het Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud.

29. De waarde van de aanvulling op het bureau-politieke model van Abbas wordt hier onderstreept (Abbas 1995).

30. Schwarz onderscheidt vier typen culturele oriëntaties die besluitvorming kunnen bemoeilijken: een fatalistische, een hiërarchische, een individualistische en een egalitaire oriëntatie. Hij pleit voor een culturele benadering, die voorbij het belangenmodel kijkt naar de waardeposities en cognitieve opvattingen achter de belangen. Het kan interessant zijn te kijken in hoeverre deze of soortgelijke oriëntaties meespeelden in het bureau-politieke spel bij de onderhavige case (Schwarz 1995: 85-110).

31. Metselaar en Verbeek (1995: 8). Met name in crisissituaties is gewezen op 'group-think' (Janis) en 'ingroup feelings' ('t Hart). Verschillen in gedeelde opvattingen kunnen in het geval van buitenlands beleid versterkt worden door de fysieke afstand tussen de eenheden van een bureau, zoals de ambassades.

32. Met dank aan het college Buitenlands Economisch Beleid van M. Sie Dhian Ho van 7 juni 1995.

33. Of een verbod op niet-duurzaam geproduceerd hardhout inderdaad zo goed geweest zou zijn vanuit het oogpunt van ontwikkelingssamenwerking, bleek naar mate het besluitvormingsproces vorderde, overigens steeds meer de vraag. Voor de lokale bevolking zou het behoud van het woud zeker goed geweest zijn, maar of dit de juiste manier was om dat te stimuleren... Om toch de broodnodige deviezen binnen te krijgen zouden de exporterende landen immers ook juist de productie kunnen gaan opvoeren en naar nieuwe afzetmarkten kunnen gaan zoeken.

34. Aggerwald noemt de hiërarchische ordening van internationale regimes 'nesting'. Hij verwacht dat landen zullen proberen hun gedrag binnen de subsystemen (hier UNCED en CITES) in overeenstemming te brengen met de systemen van een hoger niveau (hier GATT en ITHO). Aan de regimes op de hogere niveaus ligt in zijn terminologie een 'meta-regime' ten grondslag dat de gemeenschappelijke waarden en normen van de lidstaten weerspiegelt. In dit geval is dat 'free trade' (Aggerwald 1985: 27).

35. Zie ondermeer de adviezen die zijn opgenomen in het RTR van de NAR (p. 133), IUCN (p. 134-135, 137), de Houtbond (p. 138) en het WNF (p. 141).

Literatuur

- Abbas, T. (1995), 'Van maatschappelijk tot bureaupolitiek probleem: besluitvorming over de bouw van kerncentrales in Nederland (1986-1993). In: P. 't Hart, M. Metselaar, B. Verbeek (red.), *Publieke Besluitvorming*, 's Gravenhage, VUGA.
- Aggerwald, A. (1985), *Liberal Protectionism. The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley: University of California Press.
- Allison, G.T. (1971), *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Baldwin, D.A. (ed) (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Balkenende, J.P. (1989), 'Boycot van tropisch hardhout: een warm gevoel? Interview met minister Bukman en staatssecretaris van Rooy'. *Bestuursforum*, juni/juli 1989, p. 180-181.
- Boon, F.V.E. v.d. (1992), 'Nederland dringt aan op aanpak tropenhouthandel'. *Het Financieele Dagblad*, 16 juni.
- Brouw, W. op den (1994), 'Kabinet slecht impasse over tropisch hardhout'. *NRC Handelsblad*, 3 juni.
- Evans, P.B., H.K. Jacobson, R.D. Putnam (1993) (eds), *International Bargaining and Domestic Politics: Double Edged Diplomacy*. Berkeley: University of California Press.
- Everts, Ph.P. (1985), *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Everts, Ph.P. (1989), *The Politics of Persuasion*, Avebury: Gower.
- Everts, Ph.P. (1991) (red), *Nederland in een veranderende wereld*. Assen: van Gorcum, 1991.
- George, A.L. (1979), 'The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behavior'. In: L. Falkowski (ed.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder: Westview Press.
- George, A.L. en R.O. Keohane. (1980), 'The Concept of National Interests: Uses and Limitations'. In: A.L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*, Boulder: Westview Press, p.217-137.
- Gilpin, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton.
- Goldstein, J. (1988), 'Ideas, Institutions, and American Trade Policy'. *International Organization* 42, nr. 1, Winter.
- Goldstein, J. and R. Keohane, (1993), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, J.S. (1988), 'Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism'. *International Organization* 42, nr. 3, p. 485-507.
- Halperin, H.M. (1984), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington.
- Hazelzet, H. (1995), *Hulp of handel? Naar een nieuw analysekader voor buitenlands economisch beleid: gehakketak en rozegeur bij de afweging om ontwikkelings- en handelsdoelstellingen*, Doctoraal scriptie, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Holsti, O.R. (1962), 'The Belief System and National Images'. *Journal of Conflict resolution* 6, nr. 3, p. 245-251.
- Huberts, L., en J. Kleinnijenhuis (red) (1994), *Methoden van invloedsanalyse*, Amsterdam: Boom.

- Huberts, L., en M. de Vries (1995), 'Case studies en Besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden'. In: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke Besluitvorming*, 's-Gravenhage: VUGA.
- Huelshoff, M.G. (1992), 'Corporatist Bargaining and International Politics. Regimes, Multinational Corporations, and Adjustment policy in the Federal Republic of Germany', *Comparative Political Studies* 25, nr. 1, p. 3-25.
- IME-consult (1993), *Evaluatie-onderzoek RTR*, eindrapport.
- Katzenstein, P.J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, P.J. (1978), 'Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy.' In: Katzenstein, P.J. (ed), *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, p. 295-336.
- Keman, J.E. (1990), *Over Politicologie: maatschappelijke conflicten en politieke consensus als paradox*, oratie, Vrije Universiteit, Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Keohane, R.O. (ed.) (1986), *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R.O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R.O., en J.S. Nye, Jr. (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company.
- Kinkel, K. (1994), 'Meer Europa betekent niet automatisch meer macht voor Brussel'. *De Volkskrant*, 4 oktober, p. 9.
- Kolk, A. (1995), 'De smalle marges van het Nederlandse regenwoudbeleid'. *Internationale Spectator* 49, nr. 1, januari, p. 30-32.
- Krasner, S. (1982), 'Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables'. *International Organization* 36, nr. 2, Spring.
- Krauss, E.S. en S. Reich. (1992), 'Ideology, Interest, and the American Executive: Toward a Theory of Foreign Competition and Manufacturing Trade Policy'. *International Organization* 46, p. 857-897.
- Lake, D.A. (1988), 'The State and American Trade Strategy in the Pre-Hegemonic Era'. In: G.J. Ikenberry, D.A. Lake & M. Mastundono (eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press, p. 33-58.
- Mededeling van de EC, nr. 410, 1989.
- Metselaar, M., en B. Verbeek (1995a), *The Politics of Small Groups in Bureaucratic Settings: Dutch Decision Making During the 1949-1963 West New Guinea Conflict*, Paper written for the workshop on small groups and political decision making at the ECPR conference at the University of Bordeaux, Bordeaux, France, 26 April- 3 May 1995.
- Morgenthau, H. (1978), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred Knopf, 5th revised edition.
- NOVIB (1990), *Kap ermee: Het tropisch regenwoud en zijn perspectieven*, Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets.
- Odell, J.S. (1990), 'Understanding International Trade Politics: An Emerging Synthesis'. *World Politics* 43, p. 33-58.
- Ottens, J. (1994a), 'De boom van goed en kwaad'. *Haagsche courant*, 14 juni.
- Ottens, J. (1994b), 'De duurzaamheid van een convenant'. *Haagsche courant*, 18 juni.
- Putnam, R.D. (1988), 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games'. *International Organization* 42, p. 427-460.
- Rooy, Y. van (1994), 'Aziatische tijgers dreigen en lonken'. *NRC Handelsblad*, 11 juni.

- Rosenthal, U. (1988), *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, oratie, Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Schwarz, M. (1995), 'Belangenpolitiek voorbij: Maatschappelijke keuzen en technologie in cultureel perspectief'. In: P. 't Hart, M. Metselaar, B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage: VUGA, 1995, p. 85-110.
- Stopford, J., en S. Strange (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, S. (1988), *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, Londen: Pinter Publishers.
- Tweede Kamer, *Regeringsstandpunt Tropisch Regenwoud*, vergaderjaar 1990-1991, 21 517, nrs. 2-3
- Veen, H.v.d. (1990), 'Kappen met eigenbelang. Het fluwelen handschoenenbeleid rond tropisch hardhout'. *Onze Wereld*, nr. 12, jrg. 33, p. 24-25
- Verbeek, B. (1993a), 'Beyond the Challenge of Neorealism: An Agenda for the Study of International Political Economy'. In: Morgan, R., J. Lorentsen e.a. (eds.), *New Diplomacy in the Post-Cold War World: Essays for Susan Strange*, London: Macmillan, p. 90-97.
- Verbeek, B. (1994), 'Do Individual and Group Beliefs Matter? British Decision-Making during the 1956 Suez Crisis'. *Cooperation and Conflict* 29, nr. 4.
- Verbeek, B. (1993b), *The Study of Foreign Policy Decisionmaking After the Cold War: A Case for Cognitive Explanations*, Paper prepared for the ECPR-conference, Universiteit Leiden, 2-8 april 1993.
- Voorhoeve, J.J.C. (1985), *Peace, Profits and Principles*, Leiden: Martinus Nijhoff.
- Waltz, K.N. (1979), *Theory of International Politics*, Berkeley: McGraw-Hill.
- Wiel, H.v.d. (1993), 'Economische Zaken frustreert regenwoudbeleid'. *Milieudefensie*, nr. 4, p. 27.

Onderzoek

Heeft telecanvassen zin?

Hans Anker¹

1. Inleiding

Veel recente beschouwingen over moderne westerse democratieën staan in het teken van het al of niet vermeende functieverlies van politieke partijen. Politieke partijen, zo luidt één van de hoofdstellingen in dergelijke debatten, zouden een groot deel van hun klassieke functies kwijtraken en langzaam maar zeker verworpen tot electoraal-professionele partij-machines. Al deze beschouwingen ten spijt, vervullen politieke partijen nog steeds een uiterst belangrijke rol als intermediair tussen individuele burgers en de staat (zie o.a. Katz en Mair 1995). Partijen treden daartoe veelvuldig in contact met burgers. In de literatuur wordt daarbij meestal een onderscheid gemaakt tussen 'directe' en 'indirecte' vormen van partij-contact. Bij directe contacten gaat het om activiteiten waarbij partijen direct met burgers in aanraking komen. Voorbeelden van dergelijke directe contacten zijn verkiezingsbijeenkomsten, gesprekken tussen politici en kiezers, en het uitdelen van verkiezingsfolders. Bij indirecte contacten is geen sprake van een directe link tussen partijen en burgers, maar is sprake van een interveniërende derde actor, meestal de nieuwsmedia. Bij dergelijke indirecte partij-contacten kan worden gedacht aan politieke verslagen in de krant, politieke nieuwsrapportages op de televisie, en interviews met politici op de radio.

Deze bijdrage concentreert zich op een specifieke vorm van directe partij-contacten: het zogenaamde 'canvassen', ook wel 'doorbelling' genoemd. Deze laatste benaming verwijst naar het fysieke karakter van de canvass, waarbij vrijwilligers de deuren afgaan om mensen te bewegen om op een bepaalde politieke partij te stemmen. De geschiedenis van het canvass-instrument gaat in ieder geval terug tot het begin van de negentiende eeuw, toen Amerikaanse presidenten van canvass-gesprekken gebruik maakten om de publieke opinie in de gaten te houden (Jacobs en Shapiro 1995). In de loop der tijd ontdekte men dat er met canvass-activiteiten ook electorale voordelen te behalen waren, waardoor canvass-projecten gaandeweg steeds professioneler werden opgezet (Andeweg, Dittrich, en Van Haften 1975). Tegen-