

Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld

Age Bakker

Bijdrage in Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.), Bezinning op het buitenland, Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld, Clingendael, Den Haag, oktober 2011, pag. 93 - 121

Nederland was aanwezig bij de vergaderingen in Bretton Woods in 1944 waar de blauwdruk voor het naoorlogse internationale monetaire stelsel werd opgesteld. Als *founding father* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank heeft Nederland sindsdien altijd een vooraanstaande rol gespeeld in de Bretton Woods instellingen. Voor een open economie als de Nederlandse, die sterk afhankelijk is van internationale handel, vormt een stabiel internationaal financieel-economisch stelsel een vitaal belang. Nederland heeft daarom consistent een centrale rol voor het IMF en de Wereldbank bepleit en gestreefd naar een sterke positie in deze organisaties. De naar buiten gerichte houding, met voorkeur voor samenwerking gebaseerd op internationale afspraken, die daarbij hoort is door de jaren heen eigenlijk nauwelijks veranderd. Tegenwoordig wordt zij echter wel steeds meer ter discussie gesteld.

De afgelopen twintig jaar is de wereld sterk veranderd. Een vooraanstaande rol van Nederland in de Bretton Woods instellingen is daardoor niet langer vanzelfsprekend. Allereerst is de samenwerking binnen Europa sinds de oprichting van de EMU aanmerkelijk verdiept. Met de introductie van de euro heeft Nederland een deel van haar beleidsautonomie overgedragen aan Europese instellingen als de Europese Centrale Bank (ECB). De eurocrisis maakt verdere soevereiniteitsoverdracht op economisch terrein waarschijnlijk. Tegelijkertijd verandert de sterke groei in opkomende economieën het mondiale krachtenveld. China, India, Brazilië en Rusland eisen terecht meer invloed in de traditioneel door westerse landen bestuurd instellingen. Daar komt voor Nederland nog bij dat het in economisch opzicht op termijn voorbijgestreefd zal worden door landen als Polen, Turkije en Indonesië. Ten slotte moet vastgesteld worden dat Nederland geen deel uitmaakt van de G20, het intergouvernementeel samenwerkingsverband tussen de belangrijkste ontwikkelde en opkomende landen dat van toenemend belang lijkt.

Deze veranderde situatie maakt een herbezinning met betrekking tot de plaats van Nederland in de Bretton Woods instellingen actueel. Een kwestie die thans aan de orde van de dag is in het IMF, waar de zich wijzigende economische krachtsverhoudingen een institutionele revisie reeds onvermijdelijk gemaakt hebben. Vanuit Nederland bezien, is de centrale vraag bij dit alles waar nu eigenlijk het Nederlandse belang ligt als het gaat om presentie in de internationale organisaties op financieel-economisch terrein. Met andere woorden: gelden de oude motieven voor het nastreven van een zware vertegenwoordiging in deze instellingen nog steeds? Kan Nederland überhaupt nog een sterke positie opeisen? Waar

ligt de toegevoegde waarde van Nederland? En: behoort Nederland nu bij de grote landen of zijn wij één van de kleine landen? En wat impliceert dit alles voor het buitenlandse beleid van Nederland?

Deze bijdrage probeert een antwoord te formuleren op deze vragen. Die vragen zijn te meer relevant, omdat er in toenemende mate behoefte is aan een sterke wereldwijde bestuursstructuur op financieel-economisch gebied, waarin instellingen als het IMF en de Wereldbank een centrale rol kunnen vervullen. Die behoefte aan een krachtiger *global economic governance* komt mede voort uit de erkenning dat de sterke toename van handels- en financiële stromen het internationale systeem kwetsbaar hebben gemaakt voor vertrouwenscrises die veel sneller dan vroeger wereldwijd om zich heen grijpen. De wereldwijde financiële crisis en de nasleep - uniek omdat deze nu ook ontwikkelde landen betrof - heeft tegelijkertijd de rol van het IMF versterkt en het gezag van de rijke westerse landen ondermijnd. Mede daardoor is het onvermijdelijk geworden dat de bestuurlijke verhoudingen binnen het IMF op de schop gaan, met een zwaardere stem voor de opkomende economieën en een correctie op de gepercipieerde oververtegenwoordiging van Europese landen als zekere uitkomsten.¹ In reactie op de kritiek van de opkomende economieën heeft Europa reeds toegezegd twee zetels in te leveren. Dat zal onherroepelijk gevolgen hebben voor de Nederlandse zetel en voor de positie als voorzitter van een kiesgroep met een groot aantal voornamelijk Oost-Europese economieën.

De belangrijke strategische vraag waar Nederland voor staat is hoe hierop te reageren. Enerzijds kan Nederland zich niet langer laten voorstaan op het verworven recht van een prominente positie, anderzijds hoeft het zich niet weg te cijferen en dient het zijn belangen veilig te stellen. Hoe kan Nederland dat laatste het meest effectief doen? Wanneer moet het zelfstandig optreden, wanneer moet samenwerking met andere landen worden gezocht, en wanneer is gezamenlijk Europees optreden het meest effectief?

Voor een beter begrip volgt nu eerst een algemene schets van het belang van Nederland bij de Bretton Woods instellingen - het IMF in het bijzonder - en een kleine historie van de Nederlandse zetel.² Het specifieke karakter van die zetel bepaalt mede de rol die Nederland binnen het IMF speelt en kan spelen en de positionering ten opzichte van andere belangrijke spelers.

Het Nederlandse belang bij sterke internationale instellingen

¹ Het IMF heeft zich, net als de Wereldbank, in de afgelopen decennia tot een globale instelling ontwikkeld. Bij de oprichting in 1946 werden 44 landen lid. Nu zijn er 187 lidstaten. Belangrijkste landen die ontbreken zijn Cuba, Noord-Korea en Taiwan.

² In deze bijdrage zal voornamelijk worden ingegaan op de Nederlandse zetel in het IMF, omdat de internationale discussie zich daarop toespitst.

Nederland is een middelgrote, open economie met een internationaal georiënteerd bedrijfsleven, een belangrijke financiële sector en een in internationale vergelijking degelijk en betrouwbaar bestuur. Het Nederlandse bedrijfsleven moet opboksen tegen concurrenten met een veel grotere thuismarkt en is dus sterk afhankelijk van buitenlandse ontwikkelingen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert dan ook terecht dat onze internationale oriëntatie een cruciale bron is van welvaart en welzijn.³

Nederland heeft traditioneel een overschot op de betalingsbalans. Deze positie als crediteurland hangt samen met een voorkeur voor vermogensopbouw en een, zeker in internationaal opzicht, ruim gefinancierd pensioenstelsel. Veel van dat vermogen is in het buitenland belegd en ook daarom is Nederland gebaat bij gezonde economische verhoudingen elders. Het Nederlandse *business model* is succesvol geweest, omdat het degelijke economische beleid en het voordelige Nederlandse ondernemingsklimaat een goede uitgangspositie biedt voor ondernemingen om te profiteren van de wereldmarkt. De keerzijde van dat succes is een navenant risico voor de Nederlandse bedrijven en financiële instellingen om relatief harder getroffen te worden wanneer de wereldmarkt in het ongerede raakt. Nederlandse bedrijven hebben immers grote financiële belangen in andere landen en die belangen komen in gevaar wanneer landen in de problemen geraken, maar ook als er gediscrimineerd wordt ten gunste van bedrijven uit grotere landen die meer politieke druk kunnen uitoefenen. Multilaterale organisaties als het IMF zijn bij uitstek geschikt om zorg te dragen voor gelijke behandeling.

Internationale afspraken en regels die gericht zijn op het waarborgen van monetaire en financiële stabiliteit zijn belangrijk voor Nederland. Mede daarom ijvert Nederland ervoor dat het IMF nadruk legt op beleidsdiscipline en dat het strenge beleidscondities voorschrijft aan landen die een beroep doen op het IMF. Nederland verwacht als traditioneel crediteurland – het is de tiende crediteur aan het IMF – zelf geen financieel beroep op het IMF te hoeven doen.⁴ Het heeft er daarom groot belang bij dat door het IMF verleende kredieten – die door Nederland worden meegefinancierd – op tijd worden terugbetaald. Dat helpt immers voorkomen dat de rekening terechtkomt bij crediteurlanden als Nederland.⁵

Kortom, als handelsland en crediteurland is Nederland sterk afhankelijk van een gezonde wereldeconomie. Het heeft belang bij de bijdrage die internationale instellingen daaraan kunnen leveren door economische groei, financiële stabiliteit en internationale handel te bevorderen. De wereldwijde financiële crisis en de nasleep daarvan laten

³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

⁴ Uitzondering vormen de eerste naoorlogse jaren toen Nederland kampte met deviezenschaarste en met andere Europese landen een beroep deed op IMF en Wereldbank.

⁵ Nederland stelt – direct en indirect – grote bedragen ter beschikking voor het bestrijden van de financiële crisis. Met alle steunmaatregelen bij elkaar is ongeveer € 65 miljard opzijgezet. Er is een goede *track record* bij het terugbetalen van leningen aan het IMF. De enige landen die op dit moment hun verplichtingen niet nakomen zijn Soedan en Zimbabwe.

overtuigend zien dat de verantwoordelijkheid voor een gezonde wereldeconomie niet louter aan het vrije spel van marktkrachten kan worden overgelaten.

Het belang van een goede *global economic governance* is in de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. De toenemende internationale verwevenheid leidt ertoe dat problemen in bepaalde landen zich sneller internationaal verspreiden. Falend toezicht op de Amerikaanse *subprime market* leidde tot een wereldwijde crisis. Tekortschietend beleid in Griekenland, Ierland en Portugal tastte het vertrouwen in het gehele eurogebied aan. Zo heeft falend beleid in andere landen directe economische en financiële gevolgen voor Nederland. Nederland heeft dus belang bij versterking van de positie van internationale instellingen als het IMF die toezicht kunnen uitoefenen op het beleid in lidstaten en zo kunnen helpen financiële crises te voorkomen en/of de negatieve gevolgen ervan zo veel mogelijk te beperken, als deze zich toch voordoen. Nederland heeft zich dan ook ingezet voor een sterke rol van het IMF bij het opstellen en financieren van aanpassingsprogramma's in de periferie van het eurogebied. Overweging was dat de onafhankelijke expertise van het IMF zou compenseren voor het onvermogen van de eurolanden om elkaar te disciplineren: vreemde ogen dwingen.

Ten slotte heeft de voorkeur van Nederland voor een sterke rol van de internationale instellingen ook te maken met de argwaan die Nederland koestert ten aanzien van intergouvernementele onderonsjes van de grote landen. Grote landen hebben vaak de neiging om afspraken te maken buiten de internationale instellingen om. Daarmee zijn de belangen van open economieën als Nederland niet noodzakelijkerwijs gediend. Nederland heeft daarom belang bij een internationale samenwerking die is gebaseerd op transparante regels. Een dergelijke *rules based approach* wordt het best gewaarborgd in het kader van internationale instellingen.

Nederland kan op geloofwaardige wijze een *rules based approach* en een disciplinerende rol voor het IMF bepleiten, omdat dergelijk beleid spoort met het nationale beleid, maar ook goed strookt met de relatieve afwezigheid van dominante geopolitieke belangen. Hier verschilt Nederland wezenlijk van de grote landen, die de neiging hebben om internationale afspraken niet op henzelf van toepassing te verklaren en die internationale instellingen met regelmaat voor de kar van de eigen politieke belangen trachten te spannen. Een pregnant voorbeeld van het eerste is de uiteenlopende toepassing van het Europese stabiliteitspact, dat in werking werd gesteld toen kleinere landen in overtreding waren (Portugal in 2002, Griekenland in 2005), maar dat door Duitsland en Frankrijk werd opzijgezet toen zij zelf niet bereid waren de consequenties van overtreding van de afspraken te aanvaarden. Hiermee werd de kiem gezaaid voor de huidige crisis in het eurogebied. Een voorbeeld van het tweede is dat de onafhankelijke positie van instellingen als het IMF voortdurend wordt bedreigd door vriendjespolitiek – Frankrijk ten gunste van Franstalig Afrika, het Verenigd Koninkrijk voor de Gemenebestlanden en de Verenigde Staten trekken landen als Mexico en het Midden-Oosten voor.

Nederland heeft er daarentegen in meer algemene zin belang bij om een brug te slaan naar de arme landen die zich zonder hulp in een open handelssysteem niet staande kunnen houden. Versterking van *global economic governance* vereist dat rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van ontwikkelingslanden. Nederland is een rijk land dat zich een relatief groot budget voor ontwikkelingshulp kan veroorloven.⁶ Vanuit die positie van het nemen van financiële verantwoordelijkheid - van oudsher gebaseerd op een mengeling van solidariteit en welbegrepen eigenbelang – kan Nederland een geloofwaardige bruggenbouwer zijn, een *honest broker*; evenals de Scandinavische landen, die een vergelijkbare belangenafweging maken.

De vooraanstaande internationale rol van Nederland en het streven naar een sterkere mondiale bestuursstructuur worden evenwel niet langer als vanzelfsprekend aanvaard. Binnenlandse commentatoren stellen steeds nadrukkelijker de vraag of Nederland in de praktijk iets terug krijgt voor het nemen van die internationale verantwoordelijkheid, het financieren van de internationale instellingen en het geven van ontwikkelingshulp. Daarnaast wordt internationaal de vraag gesteld hoe zinvol het is dat vele Europese landen, waaronder Nederland, elk afzonderlijk een positie innemen in internationale instellingen als het IMF.

Een kleine historie van de Nederlandse zetel in het IMF

Nederland heeft eigenlijk bij toeval een eigen zetel in de Raad van Bewindvoerders (*Executive Board*) van het IMF gekregen. Toen de Bretton Woods instellingen vlak na de Tweede Wereldoorlog werden opgericht was voorzien in twaalf directiezetels voor de 38 lidstaten van het eerste uur. Vijf daarvan werden apart gezet voor de vijf grootste aandeelhouders, die een eigen bewindvoerder benoemen (*appointed chair*). De overige 33 landen vormden zeven kiesgroepen van meerdere landen, met een gekozen bewindvoerder (*elected chair*). Bij de onderhandelingen over de omvang van de *Executive Board* werd ervan uitgegaan dat Nederland en België, die met Luxemburg samenwerkten in de Benelux, samen een kiesgroep zouden vormen en zodoende een gedeelde zetel in IMF en Wereldbank zouden innemen. Maar door het wegvallen van de Sovjet-Unie, die op het laatste moment besloot niet deel te nemen, viel een stoel vrij. Nederland en België zagen daarop kans om elk een eigen bewindvoerder te verkiezen, zowel in het IMF als in de Wereldbank.⁷

Nederland had weliswaar net voldoende stemmen voor een eigen zetel, maar deze raakte bedreigd toen steeds meer landen lid werden van het IMF en ook een plek eisten. In 1952 stapte Joegoslavië echter over van de Duitse naar de Nederlandse kiesgroep.

⁶ Het inkomen per hoofd van de Nederlandse bevolking behoort tot de top vijf van landen met meer dan tien miljoen inwoners.

⁷ Vergelijk: J.J. Polak, 'Financial relations between the Netherlands and Belgium: 1943 to 1993', in: Age Bakker et al. (red.), *Monetary Stability through International Cooperation*, Dordrecht: Kluwer, 1994, p. 184f.

Daar ligt de kiem voor het Oost-Europese/Mediterrane karakter van de Nederlandse kiesgroep. In de volgende jaren kwamen daar Israël (1954), Cyprus (1961) en Roemenië (1972) bij, landen die om uiteenlopende redenen moeilijk elders onderdak konden vinden. Deze groep hield stand, ook toen met de toetreding van nieuwe lidstaten de omvang van de *Board* werd uitgebreid.⁸

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie trad een groot aantal voormalige Sovjetrepublieken toe tot het IMF. De opsplitsing van Joegoslavië in onafhankelijke republieken leidde ook tot een toename van het aantal landen. Het merendeel vond onderdak bij de ‘kleine’ Europese stoelen – Nederland, België, Zwitserland en de Noordse groep – die zo hun stem aanmerkelijk vergrootten. De Nederlandse kiesgroep kreeg er acht landen bij.⁹ Vooral de aansluiting van een groot land als Oekraïne was belangrijk voor de duurzaamheid van de Nederlandse zetel.¹⁰ Oekraïne werd het plaatsvervangend bewindvoederschap aangeboden, dat tot dan in Nederlandse handen was gebleven. Met het toetreden van Montenegro in 2008 bereikte de Nederlandse groep zijn huidige omvang van 13 landen.¹¹

Het specifieke kiesstelsel van de Bretton Woods instellingen, met een combinatie van benoemde en verkozen zetels, heeft Nederland dus gelegenheid geboden om een sterke zetel in het IMF te behouden. Hier speelt een zeker element van competitie met andere middelgrote Europese landen die hun stem op vergelijkbare wijze vergroten (zie Tabel 1 voor de samenstelling van de Europese kiesgroepen).

Invoegen: Tabel 1 - De Europese kiesgroepen in het IMF

Omdat de benoemde zetels geen kiesgroep kunnen vormen - Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk behoren tot de vijf grootste landen - verwierven de kleinere Europese landen door groepsvorming een belangrijke stem in het IMF. De Belgische kiesgroep bezet qua stemgewicht thans de vierde plek en Nederland de vijfde, voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft tot spanningen geleid en uiteindelijk is op de G20 top in Seoel in

⁸ De omvang van de *Executive Board* is sinds 1992 bepaald op 24 zetels.

⁹ In 1990 trad Bulgarije toe tot de Nederlandse groep. De grote uitbreiding van de Nederlandse kiesgroep vond plaats in 1992 met maar liefst zeven landen: vier voormalige Sovjetrepublieken – Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne – en drie landen van het voormalig Joegoslavië – Bosnië, Kroatië en Macedonië.

¹⁰ Oekraïne had aansluiting overwogen bij de Canadese kiesgroep – er wonen anderhalf miljoen mensen van Oekraïense afkomst in Canada. Doorslaggevend voor Oekraïne was dat via Nederland een nauwere band met de EU werd verkregen.

¹¹ Kosovo heeft na de onafhankelijkheidsverklaring aan Nederland gevraagd de lidmaatschapsaanvraag bij IMF en Wereldbank te behartigen. Dit werd *against all odds* een diplomatiek succes. Hoewel Kosovo slechts door een vijftigtal landen werd erkend, stemden 96 landen vóór het lidmaatschap van Kosovo. Daarmee werd opnieuw de onafhankelijkheid van IMF en Wereldbank van de Verenigde Naties bevestigd – een gevoelig punt in de onderlinge relaties. Lidmaatschap van de kiesgroep zit er echter niet in omdat andere kiesgroeplanden met minderheidsproblemen – onder meer Cyprus en Roemenië - bezwaar maken.

november 2010 onder Amerikaanse druk besloten over te gaan op een *all-elected Board*. De statuten van het IMF worden daartoe gewijzigd.¹²

De Nederlandse kiesgroep wordt algemeen beschouwd als een succesvol voorbeeld van internationale samenwerking. Het Nederlandse Ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank onderhouden nauwe relaties met kiesgroeplanden en verlenen uitgebreid technische assistentie. Er zijn jaarlijks drie kiesgroepbijeenkomsten op ministerieel niveau, waarvan twee in Washington en één afwisselend in één van de kiesgroeplanden. Deze bijeenkomsten worden bezocht door senior officials van het IMF en de Wereldbank en de *Managing Director* van het IMF neemt geregeld deel.¹³

Nederland heeft binnen de kiesgroep bijna de helft van de stemmen. In de praktijk weegt het beleidsoordeel van Nederland zwaar in de standpuntbepaling van de bewindvoerder. Dat is te meer het geval, omdat een aantal van de kiesgroeplanden vooral geïnteresseerd is in concrete adviezen of kredieten van het IMF en geen uitgesproken standpunten inneemt over internationale beleidsonderwerpen. Inmiddels is de institutionele capaciteit in sommige kiesgroeplanden vergroot en nemen zij actief deel aan het beleidsdebat. Nederland tracht dit te bevorderen door technische assistentie en het organiseren van overleg vooraf over beleidsonderwerpen.

Traditioneel wordt het Nederlandse bewindvoerschap, zowel bij het IMF als de Wereldbank, als een belangrijke internationale post gezien. In het verleden hebben bewindvoerders als Lieftinck, Ruding en Polak hun stempel op de organisatie gedrukt. Grotere landen benoemen doorgaans bewindvoerders met een minder zware achtergrond. Dit is ook wel begrijpelijk omdat zij tot op zekere hoogte fungeren als doorgeefluik voor het in de hoofdsteden geformuleerde standpunt en doorgaans weinig manoeuvreerruimte krijgen. Dit ligt voor de Nederlandse, maar ook voor de bewindvoerders van andere kiesgroepen anders. Zij behartigen immers de belangen van meerdere landen.

In de *Executive Board* verdedigt de Nederlandse bewindvoerder de kredieten van het IMF aan kiesgroeplanden en voert daartoe regelmatig op het hoogste politieke niveau overleg met de betrokken autoriteiten. Met zeven kredietprogramma's in 2011 - Oekraïne, Roemenië, Bosnië, Macedonië, Moldavië, Armenië en Georgië – is de Nederlandse kiesgroep de meest intensieve gebruiker van de leenfaciliteiten van het IMF. De programma's zijn samen goed voor ruim een derde van al het uitstaande IMF-krediet.

Al met al heeft het bestuursmodel van het IMF, waarbij landen hun krachten kunnen bundelen, tot gevolg dat Nederland als leider van een grote kiesgroep profiteert van de

¹² De VS zien de overgang naar een *all-elected Board* als het beste instrument om consolidatie van Europese stoelen af te dwingen, omdat dan ook grote landen een eigen groep kunnen vormen. Dit vormt in beginsel een bedreiging voor de kleinere Europese landen, waaronder Nederland. Hoe sterk deze bedreiging in de praktijk zal zijn valt nog te bezien, omdat een eigen stoel het voordeel biedt dat niet met anderen hoeft te worden afgestemd. Landen als China, Rusland en Saoedi-Arabië hebben een *single chair*, ook al zouden ze een kiesgroep kunnen vormen. Duitsland heeft al duidelijk gemaakt zelf geen kiesgroep te willen vormen.

¹³ *Managing Director* Dominique Strauss Kahn nam deel aan de kiesgroepbijeenkomsten in Amsterdam (2008) en Jeruzalem (2010).

hefboomwerking die deze positie met zich brengt. Het feit dat in politiek opzicht belangrijke landen deel uit maken van de kiesgroep geeft toegevoegde waarde aan de Nederlandse zetel.¹⁴ Ten slotte geeft het gemengde karakter van de Nederlandse kiesgroep – met een combinatie van crediteurlanden en debiteurlanden – de bewindvoerder een natuurlijke positie als bruggenbouwer. Nederland werkt in het IMF veel samen met andere gemengde kiesgroepen, zoals de Canadese en de Australisch/Koreaanse.¹⁵

De krachtsverhoudingen binnen het IMF

Het gewicht van landen binnen het IMF wordt bepaald door het financiële belang dat zij in de instelling nemen op basis van quota's.¹⁶ Dit aandeel is een belangrijk financieel en politiek gegeven en het is dan ook niet verwonderlijk dat quotaherzieningen gevoelig liggen en veel tijd nemen. De quota's worden regelmatig herzien aan de hand van een formule, waarin economisch gewicht (op basis van BNP-cijfers), openheid (aandeel van export), variabiliteit van de handel en officiële reserves een rol spelen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan enerzijds het vermogen om financieel bij te dragen aan het IMF (BNP en officiële reserves) en anderzijds de potentiële behoefte om te lenen van het IMF (openheid en variabiliteit).¹⁷ In de praktijk worden veel correcties op de formule toegepast om tot politiek aanvaardbare uitkomsten te komen.

Opkomende landen zijn van oordeel dat de kleine open Europese economieën bevoordeeld worden door de huidige formule. Zij oefenen veel druk uit om de formule aan te passen en de aandelen in het Fonds grotendeels te bepalen op voor koopkrachtpariteit gecorrigeerde BNP-gewichten.¹⁸ Deze leveren een veel groter aandeel op voor grote

¹⁴ Ook de kiesgroeplanden zenden adviseurs van zwaar niveau naar het kiesgroeptkantoor in Washington, dat, naast bewindvoerder en plaatsvervangend bewindvoerder, zeven adviseurposten kent die volgens een overeengekomen roulatieschema worden bezet. Zo is de huidige adviseur uit Roemenië voormalig minister van financiën.

¹⁵ Canada vertegenwoordigt de Caribische landen. Australië en Korea vormen samen een kiesgroep met enkele Aziatische ontwikkelingslanden en eilandstaten in de Pacific. Zij wisselen het bewindvoederschap af.

¹⁶ Quota's vervullen vier onderscheiden rollen binnen het IMF. Zij bepalen (i) de financiële bijdrage die lidstaten leveren, (ii) de omvang van het financiële beroep dat zij op het Fonds kunnen doen, (iii) de stem binnen de instelling en (iv) de toewijzing van internationale liquiditeiten.

¹⁷ Een door het IMF ingestelde commissie van deskundigen heeft voorgesteld om de formule te vereenvoudigen, maar hiervoor bestond onvoldoende steun (International Monetary Fund, *Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group* ('The Cooper Report'), Washington, DC: IMF, 2000).

¹⁸ Zie voor verschillende methodes om opkomende en ontwikkelingslanden een grotere stem te geven: Vijaj Kelkar, 'A time for change at the IMF. How the institution should be transformed to address new forces shaping the global economy', in: *Finance and Development*, 42, 1, pp. 46-49, 2005; Ariel Buira, *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London: Anthem Press, 2005; Ralph C. Bryant, *Crisis Prevention and Prosperity Management for the World Economy. Pragmatic Choices for International Financial Governance*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005. Bij de quotaherziening in 2010 is op voorstel van de opkomende economieën afgesproken de quotaformule te herzien.

opkomende landen. Ook wil de Verenigde Staten af van het openheidscriterium dat de kleine open economieën van Europa in de kaart speelt. Om dezelfde reden bepleiten zij intra-Europese handel niet langer mee te nemen bij de berekeningen omdat deze binnen een monetaire unie minder relevant zou zijn.¹⁹ De recente ervaringen in de periferie van het eurogebied hebben echter wel laten zien dat ook binnen een monetaire unie betalingsbalansen en concurrentieposities relevant zijn.

Invoegen: Tabel 2 – Zetels en stemverdeling in het IMF

Bij de meest recente quotaherziening in 2010 is het Nederlandse aandeel al fors afgenomen (tot 1,83%), waarbij de stem van de Nederlandse kiesgroep gedaald is van de vijfde naar de twaalfde plek. Als in de toekomst uitsluitend op basis van BNP zou worden gewogen gaat nog eens een half procentpunt van ons aandeel af, terwijl het zelfs op minder dan 1 procent zou uitkomen als BNP vervolgens op basis van koopkrachtpariteit wordt gemeten. Het aandeel van kleinere open economieën, waaronder Nederland, staat dus onder druk, mede omdat de grote, meer gesloten landen meer invloed willen uitoefenen.²⁰

De grote landen hechten sterk aan de rangorde binnen het IMF. Een voorbeeld daarvan is de onderlinge afspraak tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk dat zij hun quota's gelijktrekken, ongeacht de uitkomst van de formule. Een ander voorbeeld is dat Brazilië bij de laatste quotaonderhandelingen binnen de top tien wilde eindigen en daarom met veel politiek druk net zo lang op aanpassing van de berekeningen aandrong totdat het de tiende plek daadwerkelijk had bereikt (ten koste van Canada). Een laatste voorbeeld is dat Spanje en Saoedi-Arabië alles op alles hebben gezet om op een quota-aandeel van ten minste twee procent uit te komen.

Nederland is met een aantal andere ontwikkelde landen van mening dat juist meer aandacht moet worden gegeven aan financiële indicatoren bij de bepaling van het aandeel in het IMF. Alle grote financiële crises van de laatste jaren hadden immers hun oorsprong in de financiële sector. Bovendien speelt hier een duidelijk nationaal belang: Nederland heeft een belangrijke en omvangrijke financiële sector.

De Nederlandse positie in de wereld

¹⁹ Zie: Edwin M. Truman, *A Strategy for IMF Reform. Policy Analyses in International Economics*, 77, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2006.

²⁰ Voor de VS speelt bovendien dat zij voldoende stemmen willen behouden om een veto te kunnen uitspreken over belangrijke beslissingen die worden genomen met een 85% meerderheid. Thans bedraagt het Amerikaanse stemaandeel 16.48%.

Waar bevindt Nederland zich op de internationale ranglijst van economische en financiële grootmachten? Met de snelle groei in opkomende landen neemt het relatieve economische gewicht van Nederland in de wereld af. Gemeten naar het BNP staat Nederland nu op de zestiende plaats, vlak na de Groep van Zeven (VS, Japan, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK), de vier BRIC-landen (Brazilië, China, India en Rusland) en Saoedi-Arabië, Korea, Spanje en Mexico. Twintig jaar geleden stonden we nog op de dertiende plaats. Nederland behoudt in de komende jaren een vrij stabiele plaats in de top twintig, maar zal op termijn worden ingehaald door bevolkingrijke en snel groeiende landen als Indonesië, Polen en Turkije.

Tegelijkertijd is Nederland een vooraanstaand handelsland. Het bezet samen met Frankrijk een gedeelde vijfde positie in de werelduitvoer, na China, Duitsland, de VS en Japan. Daarbij moet overigens wel aangetekend worden dat veel doorvoer plaatsvindt en een groot deel van onze handel binnen het eurogebied plaatsvindt.²¹ Daarnaast loopt Nederland voorop als investeerder in het buitenland. Internationaal gezien is Nederland de vijfde investeerder in andere landen en de achtste ontvanger van investeringen. Kortom, Nederland doet volop mee in de wereldeconomie. Het staat op de achtste plaats in de globaliseringindex.²²

Nederland neemt ook een relatief belangrijke plaats in als financieel centrum. Dat komt omdat Nederland naast internationaal opererende banken enkele grote verzekeringsmaatschappijen kent en verhoudingsgewijs grote pensioenfondsen (ABP is het tweede pensioenfonds ter wereld). Het IMF rangschikt de Nederlandse financiële sector dan ook op de zevende plaats, nog voor landen als Canada en Spanje.

Daarnaast is Nederland een belangrijke verschafter van ontwikkelingshulp. Gemeten naar ons nationaal inkomen staat Nederland samen met enkele Scandinavische landen in de top. Maar ook in absolute termen geeft Nederland veel ontwikkelingshulp en neemt het de zevende positie in, voor G7-landen Canada en Italië, die een veel grotere economie hebben.

Nederland springt er dus op onderdelen in internationaal opzicht uit - handel, financiën, directe investeringen en ontwikkelingshulp - maar het staat als economie in de schaduw van de grotere Europese landen. Bovendien wordt het snel ingehaald door opkomende economieën. Dat leidt in toenemende mate tot een lastiger middenpositie: kleinste van de grote landen en grootste van de kleine landen.²³

Nederland heeft nooit een plek als leider van kleine landen geambieerd, maar in het huidige internationale krachtenveld is niet langer plaats voor Nederland als kleinste van de groten. Dat heeft ook veel te maken met onze ligging te midden van grotere Europese landen die niet van plan zijn de eigen positie ter discussie te stellen. Vanuit andere continenten bezien zijn er

²¹ Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internationaliseringsmonitor 2010*, Den Haag: CBS, 2010.

²² Ernst & Young in cooperation with Economist Intelligence Unit, *Winning in a Polycentric World*, 2011.

²³ Nederland is met 17 miljoen inwoners de grootste van de kleinere geïndustrialiseerde landen die veeleer rond 10 miljoen of minder inwoners hebben.

namelijk te veel Europese landen die elk afzonderlijk willen meepraten zonder dat de toegevoegde waarde daarvan duidelijk is. Met de invoering van de euro is de afnemende meerwaarde van een afzonderlijke Nederlandse stem alleen maar toegenomen.

Van G10 naar G7 naar G20

Dat gesprekken zich buiten de vergaderzaal van het IMF verplaatsten naar plekken waar regeringen rechtstreeks met elkaar onderhandelen is van alle tijden. Begin jaren zestig werd de Groep van Tien opgericht, bestaande uit de belangrijkste crediteurlanden.²⁴ Daar hoorde Nederland toen vanzelfsprekend bij. Hier werden de beleidslijnen op internationaal monetair terrein uitgezet en de agenda voor het IMF bepaald. De groep was aanvankelijk bijzonder invloedrijk omdat dezelfde landen ook exclusief bijeenkwamen in de beleidsbepalende vergaderingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de *Bank for International Settlements* (BIS). Toen het Bretton Woods stelsel uiteindelijk onhoudbaar bleek verloor ook de G10 aan belang. Amerikaanse voorstellen om de club geleidelijk uit te breiden met de opkomende landen van toen - Australië, Korea en Spanje - stuitten op verzet van de 'kleine' vier omdat zij vreesden voor uitholling van hun positie. Hiermee was het lot van de G10 bezegeld. De Amerikanen hadden niet zoveel behoefte aan het meepraten van 'the little Germanies', zoals Larry Summers, toen Deputy Secretary op de Amerikaanse Treasury, ze eens denigrerend noemde.²⁵

De grote zeven landen kwamen liever onderling bijeen en de G7 speelde in de jaren tachtig een vooraanstaande rol op internationaal monetair terrein.²⁶ In de jaren negentig verwaterden deze gesprekken en verloor de G7 aan relevantie, omdat de echte verstoringen zich elders afspeelden – schuldencrises in de opkomende landen brachten regelmatig de stabiliteit van het stelsel in gevaar. Daardoor werd duidelijk dat de opkomende landen gecommiteerd moesten worden aan internationale afspraken. Uiteindelijk werd na de Azië crisis op Amerikaans initiatief in 1999 de G20 opgericht, bestaande uit de G7, Australië, elf opkomende landen en de Europese Unie.²⁷ De kleine vier Europese landen werden niet

²⁴ De G10 bestond uit de zeven grote geïndustrialiseerde landen (VS, Japan, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië en VK) en de vier rijke middelgrote Europese landen (België, Nederland, Zweden en Zwitserland).

²⁵ Summers heeft in een vroeg stadium gepleit voor een vooraanstaande rol van de G 20, zie: Lawrence Summers, 'The Right Kind of IMF for a Stable Global Financial System', *Speech at the London School of Business*, December 14, 1999.

²⁶ De G7 maakte in de zogenoemde Plaza (1985) en Louvre akkoorden (1987) belangrijke afspraken over de onderlinge wisselkoersverhoudingen.

²⁷ De EU wordt vertegenwoordigd door de EU-voorzitter, de Commissie en de ECB.

uitgenodigd. Wel kregen Nederland en Zwitserland als belangrijke financiële centra een plek in de tegelijkertijd opgerichte *Financial Stability Board*.²⁸

Aanvankelijk was de G20 een vrijblijvende praatgroep, maar dit werd anders toen in 2008 de wereldwijde financiële crisis om een gecoördineerde aanpak vroeg. Op gezamenlijk initiatief van presidenten Bush en Sarkozy werd de groep in november 2008 in Washington bijeengeroepen op het niveau van regeringshoofden. De status van de G20 nam enorm toe omdat de groep feitelijk in de plaats werd gesteld van de G7 als het belangrijkste intergouvernementele overlegorgaan voor het internationale stelsel.

De samenstelling van de G20 is betrekkelijk willekeurig; in de woorden van Evans *et al.*: ‘The G20’s membership is a somewhat uncomfortable blend of historical power, current economic heft, geographic representation, and the luck of the draw. There are no criteria for membership, nor any basis on which to adjust the composition of the body to changing circumstances’. Deze praktijk is een uitlaatklep gebleken voor de weerstand tegen een te groot aantal Europese landen aan tafel.²⁹ Strikt geredeneerd zouden Spanje (12e economie ter wereld), Nederland (16), Zwitserland (19) en België (20) lid van de G20 behoren te zijn. Hun toegevoegde waarde wordt echter te gering geacht. In plaats daarvan zijn landen als Argentinië, Indonesië, Saoedi-Arabië en Zuid Afrika opgenomen in het forum. Vanuit het gezichtspunt van de G20 vertegenwoordigt de EU - het twintigste lid - de niet opgenomen Europese landen.³⁰

Intergouvernementele groepsvorming, zoals nu in de G20 gebeurt, heeft in het verleden beperkingen laten zien omdat de besluitvorming vaak een ad hoc en politiek gedreven karakter heeft en effectief vervolg ontbreekt. Met de G20 is geprobeerd deze beperkingen te ondervangen door het IMF een belangrijke rol te geven bij de G20 bijeenkomsten.³¹ Beide organisaties kunnen elkaar wederzijds versterken. Het IMF heeft veel technische expertise maar (te) weinig politieke invloed, terwijl de G20 juist wel beschikt over het laatste. Door de nauwe samenwerking tussen het IMF en de G20 is in de ogen van sommigen de nucleus van een nieuwe mondiale bestuursarchitectuur op financieel-economisch terrein gecreëerd.

²⁸ De *Financial Stability Board* is verantwoordelijk voor de internationale coördinatie van regelgeving en toezicht op de financiële sector. Leden zijn de G20-landen aangevuld met Nederland, Spanje, Zwitserland, Singapore en Hong Kong.

²⁹ Alex Evans, *et al.*, *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and Global Order*, Washington DC: Brookings Institution, 2010.

³⁰ De G20 claimt legitimiteit omdat het met inbegrip van de gehele EU 85% van het wereld BNP, 80% van de wereldhandel en tweederde van de wereldbevolking vertegenwoordigt. Nederland werd aanvankelijk ook uitgenodigd op een *wild card*, maar kreeg geen invitatie voor de laatste topontmoetingen.

³¹ De G20-landen leveren in het kader van het *Mutual Assessment Program* twee keer per jaar hun beleidsplannen in bij het IMF, dat ze op onderlinge consistentie beoordeelt en op de bijdrage die ze leveren aan een evenwichtige en duurzame groei. Het IMF ziet ook toe op uitvoering van gemaakte afspraken. Er is sprake van een sterkere *peer review* door de G20 landen zelf en dit kan naleving van gemaakte afspraken versterken: het IMF kan immers zelf landen niet verplichten.

Of dit alles werkt en de G20 een blijvend succes zal blijken valt te bezien, maar het is een meer veelbelovend initiatief voor *global economic governance* dan eerdere pogingen. Het elan dat de eerste ontmoetingen kenmerkte – in het licht van een ongekend zware financiële crisis – lijkt overigens alweer wat te af te brokkelen onder invloed van het politieke onvermogen in de VS en de eurozone om problemen structureel aan te pakken en de onwil van China om het wisselkoersbeleid aan te passen. Voor een duurzaam succes is vereist dat de opkomende landen zelf meer internationale verantwoordelijkheid nemen en dat de VS de G20 niet louter gebruiken om eigen problemen op anderen af te wentelen. Wat daarbij kan helpen zijn praktische scenario's opgesteld door het IMF en concrete plannen om iets te doen aan de hardnekkige onevenwichtigheden die de kiem van een nieuwe crisis in zich bergen.³²

De vorming van de G20 houdt de erkenning in van het toegenomen belang van opkomende landen en het weerspiegelt de erosie van de hegemonie van de VS en de door de Amerikanen gedomineerde G7. Maar er is nog geen nieuwe balans ontstaan op weg naar een multipolair stelsel. De vier grote opkomende landen – Brazilië, China, India en Rusland – hebben zich in de BRIC-groep verenigd en enkele politieke successen geboekt, waaronder een grotere stem in het IMF.³³ Zij zijn de groeimotor voor de wereldeconomie, hebben terecht het falende toezicht in industriële landen bekritiseerd, maar hebben nog geen geloofwaardig alternatief ontwikkeld voor de Washington consensus, die het economische denken de afgelopen twintig jaar heeft beheerst. De enige zichtbare invloed van de BRIC-landen is de meer tolerante houding van het IMF ten aanzien van kapitaalcontroles.

Europese oververtegenwoordiging

De perceptie van oververtegenwoordiging van Europa leeft sterk bij het IMF. Het feit dat acht tot negen Europese bewindvoerders (afhankelijk van rolatieschema's binnen kiesgroepen) aan tafel zitten - op een totaal van vierentwintig - draagt daaraan bij. Hoewel dit een vrij goede afspiegeling is van de huidige stem van Europa in het Fonds – ongeveer een derde –, zijn andere landen van oordeel dat Europa zo een te groot stempel op de organisatie drukt. Ook de NGO's klagen hier over. Men kan zich overigens afvragen of de stem van Europa wel sterker is door relatief veel bewindvoerders rond de tafel te hebben, te meer omdat een gemeenschappelijke positie vaak ontbreekt of gefragmenteerd wordt overgebracht indien deze er wel is. Dit valt te betreuren, omdat de ervaringen die Europa heeft opgedaan

³² De G20-toppen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het geven van politiek steun aan internationale afspraken over toezicht. In het nieuwe kapitaalkoord Bazel III worden omvang en kwaliteit van door banken aan te houden kapitaal versterkt. Ook moeten banken een extra buffer aanhouden, die bij problemen het eerst moet worden aangesproken. Het akkoord is overeengekomen in reactie op de globale financiële crisis en moet helpen voorkomen dat problemen van banken worden afgewenteld op overheden.

³³ De BRIC-landen hebben besloten om ook Zuid Afrika uit te nodigen. Daarmee krijgt de groep een meer politiek karakter omdat de Zuid-Afrikaanse economie geen vergelijkbare dynamiek toont als de BRIC-landen.

met vergaande beleidscoördinatie in beginsel lessen zouden kunnen inhouden voor een meer effectieve *global economic governance*. Europa's oververtegenwoordiging gaat veelal samen met geringe effectiviteit en gebrek aan leiderschap en eensgezindheid.

Europa is gevoelig geweest voor de kritiek op zijn oververtegenwoordiging en heeft toegezegd het aantal zetels dat door geavanceerde Europese landen wordt bezet met twee terug te brengen bij de volgende verkiezing van bewindvoerders in 2012. Zo wordt ruimte gecreëerd voor de vorming van nieuwe kiesgroepen die geleid worden door opkomende economieën, bijvoorbeeld door landen als Polen, Turkije of Zuid Afrika. De laatste twee landen zijn ook al lid van de G20.

Nederland staat achter deze wijzigingen in het bestuur van het IMF. Het gelooft dat het IMF aan legitimiteit en slagkracht kan winnen met een grotere presentie en een groter stemaandeel van opkomende landen. Dit weerspiegelt ook de keuze van grote opkomende landen als China en Brazilië om zich actief te doen gelden bij een globale instelling als het IMF, terwijl niet lang geleden nog de vrees bestond dat zij zich van het IMF zouden afkeren en regionale Aziatische en Latijns-Amerikaanse fondsen zouden oprichten.³⁴ De hervormingen in het IMF in de afgelopen jaren hebben echter de negatieve gevoelens van opkomende landen na de Azië-crisis naar de achtergrond kunnen dringen.³⁵ Opkomende landen hebben voor globalisering gekozen omdat dit de beste kansen biedt op een economische inhaalslag met de geavanceerde landen. Mede onder invloed van de financiële crisis zien zij in dat zij zelf ook gediend zijn met een globaal opererende internationale instelling als het IMF dat toezicht kan houden op het beleid in geavanceerde landen.

Een sterkere globale bestuursstructuur die krachtig kan optreden is ook in het belang van Nederland. Maar het Europese aanbod om twee zetels in te leveren zal consequenties hebben voor de Nederlandse kiesgroep en daarmee voor de permanente zetel van Nederland in het IMF. Nederland kan evenmin rekenen op een uitnodiging voor de vergaderingen van de G20. Dit noopt tot herbezinning op de Nederlandse positie.

Een proactieve strategie voor Nederland

Hoe moet Nederland nu op al deze ontwikkelingen inspelen? Nederland zou een strategie moeten uitzetten gericht op een meer effectieve en houdbare positionering die zowel de Nederlandse belangen behartigt als ook bijdraagt aan versterking van *global economic governance*. Vanuit dit perspectief is dan vooral de vraag relevant wanneer Nederland een eigen geluid moet laten horen, in welke gevallen het beter kan optrekken met gelijkgezinde

³⁴ Zie over voorstellen om het Chiang Mai initiatief uit te bouwen tot een Aziatisch Monetair Fonds: Barry Eichengreen, 'Can an Asian Monetary Fund accomplish what the IMF can't?', *Project Syndicate*, 2009.

³⁵ Zie: Age Bakker, 'The 'new' IMF and Indonesia: It is Time to Turn the Page', *The Jakarta Post*, April 14, 2010.

landen en wanneer gezamenlijk Europees optreden het meest effectief is. Om een antwoord op deze vraag te formuleren zijn drie beleidslijnen van belang: (1) nauwe aansluiting bij die G7-landen die voor ons van strategisch belang zijn, (2) het benutten van Europese kanalen waar dit effectiever is dan bilateraal optreden, en (3) het aangaan van partnerschappen en strategische allianties met gelijkgestemde landen.

De eerste lijn: nauwe banden met Duitsland en de VS

Allereerst is het Nederlandse belang gediend met het onderhouden van nauwe banden met G7 landen Duitsland en de VS. Duitsland neemt een bijzondere positie in voor Nederland. Van alle grote landen lijkt Duitsland het meest op Nederland. Duitsland is één van de belangrijkste handelsnaties, het heeft de hoogste uitvoerquote en het hoogste handelsoverschot van de G7 en het heeft de relatief laagste overheidsschuld. Duitsland is net als Nederland structureel een crediteurland. Duitsland omarmt een beleidsfilosofie die zich goed verenigt met de Nederlandse cultuur van begrotingsdiscipline, prijsstabiliteit, het bevorderen van sociale cohesie door middel van eerlijke inkomensverdeling, en de bereidheid om internationale financiële verantwoordelijkheid te nemen.

De crisis in het eurogebied heeft - ook voor Duitsland – nog eens duidelijk gemaakt dat het Duitse belang sterk samenvalt met het Europese belang. Door zijn economische gewicht wordt Duitsland steeds meer de leidende politieke kracht in Europa, een rol die het door de economische omstandigheden wordt opgedrongen. Duitsland kiest uit welbegrepen eigenbelang voor Europa en het erkent dat economische en politieke samenwerking met disciplinerende mechanismes nodig is voor het goed functioneren van de EU. Nederland heeft vergelijkbare belangen en kan hierin dus samen optrekken met Duitsland, evenals het in de jaren negentig Duitsland heeft gesteund bij de vormgeving van de EMU.³⁶

De VS zijn onder de G7 de andere natuurlijke bondgenoot van Nederland, inclusief grote financiële belangen over en weer. Nederland is de nummer één bestemming voor Amerikaanse bedrijven die in het buitenland investeren. Omgekeerd is Nederland de derde investeerder in de Verenigde Staten.³⁷ Daarnaast maakt de bijzondere positie van Nederland in het eurogebied, als het meest Angelsaksisch georiënteerde land, ons in beginsel een interessante partner, die als *honest broker* kan optreden tussen Duitse en Franse belangen.

De tweede lijn: versterking van Europees optreden

Het tweede element van een strategische positionering van Nederland is versterking van de Europese stem in het internationale financiële stelsel. Nederland heeft, als één van de meest open landen, veel belang bij een goed functionerende EU en een stabiel eurogebied met een waardevaste euro. Europa heeft Nederland een grotere afzetmarkt voor onze producten en

³⁶ Vergelijk: Andre Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2001, p. 238.

³⁷ 'Economic Ties between the USA and the Netherlands – Allies in Open Markets for Mutual Prosperity', in: www.economicities.org, 2011.

diensten bezorgd en een hogere welvaart. Daarbij is het niet effectief om internationale stelselvraagstukken te behandelen op nationaal niveau. Bovendien zou dit in de praktijk betekenen dat Duitsland, Frankrijk en het VK de gesprekken voeren omdat anderen weinig toegevoegde waarde zien in het standpunt van de overige EU-lidstaten. Het belang van de grote Europese landen spoort niet noodzakelijkerwijs met dat van Nederland.

Beter is dus te streven naar een communautaire stem en dat betekent dat we moeten aanvaarden dat een Europese leider namens allen spreekt. Het hebben van één munt impliceert eigenlijk al dat het eurogebied met één gemeenschappelijke stem moet spreken als het over internationale monetaire aangelegenheden gaat. Dat zou ook meer evenwicht brengen in de internationale discussie, die nu wordt gedomineerd door soms felle meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en China.

Een sterke Europese stem draagt bij tot een betere *global economic governance*, een betere mondiale bestuursarchitectuur. In beginsel zou de oprichting van één zetel voor het eurogebied binnen het IMF beter aansluiten bij de prominente rol van de euro in het internationale systeem.³⁸ Vorming van een eurozetel ligt evenwel moeilijk bij de lidstaten die immers zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van IMF-krediet. Bovendien lijken de grote Europese landen op dit moment nog niet bereid hun positie op te geven, mede vanwege de grote politieke en economische belangen die binnen het IMF spelen.

Samengaan van Duitsland en Frankrijk in één zetel in het IMF zou een sterk signaal geven en de kiem kunnen vormen van een meer effectieve Europese representatie. In het verleden is oprichting van een gezamenlijke Frans-Duitse zetel in het IMF wel aan de orde geweest, maar dit is op het moment niet waarschijnlijk zolang deze landen sterk afwijkende standpunten innemen op het gebied van het internationale monetaire stelsel.³⁹ De EU moet derhalve andere manieren vinden om een grotere internationale rol te spelen in het internationale debat die strookt met het economisch gewicht. Daartoe zou Europa zich moeten toelagen op het ontwikkelen van een gezamenlijk standpunt en gezamenlijk optreden daar waar het innemen van bilaterale posities niet erg effectief is. Er zijn hoe dan ook drie belangrijke onderwerpen op de internationale agenda van de EU waarop sterker Europees optreden de voorkeur heeft.

In de eerste plaats moet Europa meer investeren in samenwerking met de grote opkomende economieën. In de afgelopen vijf jaar waren zij goed voor twee derde van de wereldgroei. Binnenkort hebben de vier BRIC-landen – Brazilië, China, India, en Rusland – samen een grotere economie dan het eurogebied. Inmiddels hebben zij de VS ingehaald als belangrijkste exportmarkt voor Europese producten en ze zijn de belangrijkste concurrent op

³⁸ Zie: Lorenzo Bini Smaghi, 'A Single EU Seat in the IMF?', *Journal of Common Market Studies*, 42, 2, 2004, pp. 229-248.

³⁹ Eind jaren negentig hebben de toenmalige ministers van financiën Oskar Lafontaine en Dominique Strauss-Kahn het voornemen uitgesproken tot een gezamenlijke stoel in het IMF. De Duitse *Bundesbank* was niet enthousiast en uiteindelijk is het project met het vertrek van beide ministers gesneuveld.

derde markten. Desalniettemin blijven de VS vooralsnog de belangrijkste gesprekspartner voor de BRIC-landen. Dat moet veranderen, uit welbegrepen Europees belang.⁴⁰

Invoegen: Tabel 3 – De BRIC-landen in de wereldeconomie

Nauwere banden met de BRIC-landen zouden tot een meer evenwichtige dialoog over hervorming van het internationale monetaire stelsel leiden. Tot nu toe wordt deze dialoog gemonopoliseerd door de Verenigde Staten, die er vooral op uit zijn om de rekening voor jarenlange overconsumptie elders neer te leggen - met mogelijk nadelige gevolgen voor de euro en de Europese concurrentiepositie. Europa heeft een meer evenwichtige betalingsbalanspositie dan de VS en heeft daardoor een sterke uitgangspositie om met de BRIC-landen een gemeenschappelijke agenda op te stellen. Daarbij hoort ook een betere verdeling van de lasten binnen het IMF. Europa neemt nu grote financiële verantwoordelijkheid voor het internationale stelsel en is verreweg de grootste ontwikkelingsdonor. Europa kan de BRIC-landen erop aanspreken dat bij een grotere stem ook het nemen van meer internationale financiële verantwoordelijkheid hoort.

In de tweede plaats moet een duidelijk toekomstperspectief voor Centraal en Oost-Europa worden ontwikkeld. Voor veel Midden- en Oost-Europese landen is het perspectief op EU-lidmaatschap en invoering van de euro het baken voor beleid. Maar met de problemen in het eurogebied wordt dat perspectief steeds meer in twijfel getrokken. In plaats van Oost-Europa als een bedreiging te zien zou het enorme groeipotentieel van een markt van 130 miljoen mensen beter moeten worden benut. Als Europa te lang wordt gezien als een *closed shop* en niet in staat is om een duidelijke agenda te bepalen, is de kans groot dat snel groeiende economieën als Turkije, Oekraïne en Rusland in het door de EU gecreëerde vacuüm zullen stappen.

Ten derde moeten de relaties met ontwikkelingslanden worden gemoderniseerd. De BRIC-landen zijn nu de groeimotor voor lage-inkomenslanden geworden. Hier moet Europa proactief op inspelen. Het geeft veruit de meeste ontwikkelingshulp, maar het effect daarvan op de groei van lage inkomenslanden is twijfelachtig. China en andere opkomende economieën voeren een puur zakelijke agenda.⁴¹ Europa moet zich hier niet tegen afzetten, maar samenwerking zoeken. Dat kan ook een antwoord bieden voor onder druk staande ontwikkelingsbudgetten in Europa.

De derde lijn: samenwerking met gelijkgezinde landen

⁴⁰ De Internationaliseringsmonitor van het CBS concludeert dat de Nederlandse welvaart in de toekomst afhangt van het aangaan van betere handelsbetrekkingen met de BRIC-landen (Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internationaliseringsmonitor 2010*, Den Haag: CBS, 2010).

⁴¹ China heeft de Wereldbank ingehaald als de grootste verschafter van leningen aan ontwikkelingslanden voor een totaal van \$ 110 mrd over 2009 en 2010 (*Financial Times*, 18 januari 2011).

Naast het onderhouden van nauwe banden met Duitsland en de Verenigde Staten en het bevorderen van gezamenlijk Europees optrekken op internationale stelselvraagstukken, moet Nederland samenwerking zoeken met gelijkgestemde middelgrote landen in een vergelijkbare positie en met dezelfde belangen - binnen maar ook buiten Europa. Kleine landen hebben over het algemeen een bredere internationale visie en zijn voorstander van een sterke, onafhankelijke rol van internationale instellingen. Grote landen daarentegen hebben de neiging om prioriteit te geven aan de binnenlandse belangen en zijn minder geneigd om samenwerking via internationale instellingen te zoeken. Zij werken liever intergouvernementeel met een beperkt aantal landen en laten zich minder gemakkelijk de les lezen door internationale instellingen.

Voor Nederland verdient het aanbeveling tijdelijke en mogelijk wisselende strategische allianties met gelijkgezinde landen te zoeken voor specifieke beleidsvraagstukken. Zo heeft Nederland het initiatief genomen om de bonussen in de financiële sector te agenderen, terwijl het achteraf bezien wellicht effectiever had kunnen opereren als op dit gebied een alliantie met gelijkgezinde landen met een relatief grote financiële sector gezocht was.

Binnen het IMF is Nederland in de afgelopen jaren verschillende strategische allianties aangegaan. Sommige daarvan zijn succesvol geweest, in het bijzonder de versterking van de rol van het IMF op het gebied van financiële stabiliteit, waar intensief is samengewerkt met de Zuidoost Aziatische stoel, die landen als Indonesië, Maleisië en Singapore omvat – landen die, net als Nederland, last hadden van falend toezicht elders, en dus actief op zoek waren naar manieren om het internationale toezicht op belangrijke financiële centra te verbeteren.⁴² Hoewel de grotere aandeelhouders terughoudend waren, bleek een gezamenlijk optreden van middelgrote industriële landen en opkomende economieën effectief te zijn. Beoordelingen door het IMF van de financiële sector zijn verplicht gesteld voor de 25 grootste financiële centra in de wereld, terwijl de VS en China voorheen weigerden om deel te nemen.

Nederland doet er derhalve goed aan ook buiten Europa naar allianties te zoeken met snel moderniserende opkomende economieën, zoals Maleisië, Singapore en Zuid-Korea in Azië en Chili en Peru in Latijns Amerika. Binnen Europa ligt meer intensieve samenwerking en gezamenlijke standpuntbepaling voor de hand met vergelijkbare landen als België, Finland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland. Het zijn alle open economieën met een degelijk financieel-economisch beleid, een bewezen bereidheid tot structurele hervorming en een constructieve houding ten aanzien van internationale samenwerking. Het zijn landen die loyaal meewerken aan internationaal overeengekomen afspraken. Als open economieën hebben ze geleerd zich flexibel aan te passen aan veranderende externe omstandigheden die zij niet zelf kunnen beïnvloeden.

⁴² Zie: Age Bakker en Perry Warjiyo, 'The IMF as Financial Global Anchor', *Project Syndicate*, November 2008.

Wat betekent een dergelijke nieuwe strategie voor de positie van Nederland in het IMF?

De toekomst van de Nederlandse positie in het IMF

Nederland onderzoekt de mogelijkheden voor een meer effectieve en duurzame vertegenwoordiging bij het IMF in de vorm van een partnerschap met gelijkgezinde landen. Dit draagt bij aan de consolidatie van de Europese zetels in de Executive Board. In een alliantie met kleine en middelgrote Europese landen waar Nederland zich verwant mee voelt kan gezamenlijk sterker worden opgetreden. Dat betekent dat geaccepteerd moet worden dat in een nieuw te vormen groep Nederland niet langer permanent de bewindvoerder zal leveren. Het zal moeten rouleren met één of meer Europese landen.⁴³

Het verdient aanbeveling om bij de vorming van een nieuwe kiesgroep Oost-Europese economieën – die nu ook al deel uitmaken van de Nederlandse kiesgroep - te betrekken; op termijn bieden zij de beste groeivoorzichten in Europa. Een alliantie met de Belgisch/Oostenrijkse groep, waarin ook een aantal Oost-Europese landen deelnemen, lijkt een serieuze optie. Daarmee zou immers een sterke groep worden gevormd van degelijke landen die tot de harde kern van de eurozone behoren – Nederland, België, Luxemburg en Oostenrijk – en het zou een cluster hebben van Oost-Europese EU-landen met groot groeipotentieel. Het zou ook een toekomstbestendige groep zijn zolang er geen politieke overeenstemming bestaat tussen de grote landen over vorming van één Europese zetel. Tegelijkertijd zou het, door de ervaring die in een dergelijke alliantie wordt opgebouwd om samen te werken op internationaal monetair terrein, wel de standaard kunnen zetten voor de vorming van een toekomstige eurozetel.

De toegevoegde waarde van een dergelijke gemengde kiesgroep – met zowel geavanceerde als opkomende middelgrote economieën in Europa - helpt om de nieuwe stoel waarin Nederland participeert sterk te positioneren ten opzichte van andere belangrijke Europese spelers die voornamelijk slechts zichzelf vertegenwoordigen. Gemengde stoelen vormen een natuurlijke brug tussen debiteuren en crediteuren en zij helpen bovendien een goed bestuur van het IMF.

Bij dit alles speelt een breder belang. Een consolidatie van de Europese zetels vergroot de kans om uiteindelijk de samenstelling van de G20 te laten samenvallen met die van de Raad van Bewindvoerders van het IMF en het IMFC.⁴⁴ Dat zou zowel de legitimiteit

⁴³ Dit is al een gebruikelijke figuur in de *Executive Board* van het IMF. Australië en Korea leveren om de twee jaar de bewindvoerder in hun gezamenlijke kiesgroep. Roulatieschema's worden verder toegepast in de Zuidoost Aziatische groep, waar de bewindvoerder rouleert tussen Indonesië, Maleisië, Singapore en Thailand, in de Spaans/Latijns Amerikaanse groep, met roulatie tussen Spanje, Mexico en Venezuela, en in de Noordse en Afrikaanse kiesgroepen. In al deze gevallen heeft dit tot meer intensieve samenwerking tussen landen geleid.

⁴⁴ Het International Financial and Monetary Committee (IMFC) is het ministeriële beleidsbepalende orgaan van het IMF. Het komt twee keer per jaar bijeen en de samenstelling komt overeen met die van de Executive Board.

van de G20 vergroten als de rol van het IMF versterken.⁴⁵ Het zou voortbouwen op de nucleus van een nieuwe mondiale bestuursarchitectuur, die is opgekomen na de financiële crisis. Het zou ook zorgen voor een juiste balans tussen legitimiteit en effectiviteit, waarvoor het aantal landen rond de tafel niet te groot kan zijn. Door bij te dragen aan consolidatie van Europese stoelen versterkt Nederland de *global economic governance*.

Frankrijk, dat voorzitter van de G20 is in 2011, heeft *global economic governance* hoog op de agenda gezet. Een op Frans verzoek opgesteld deskundigenrapport onder leiding van Michel Camdessus, voormalig *Managing Director* van het IMF, komt ook tot de conclusie dat spiegeling van G20 en IMF structuren met kiesgroepen de effectiviteit en legitimiteit van de G20 ten goede zou komen.⁴⁶ De Amerikanen staan hier vooralsnog echter aarzelend tegenover omdat zij vrezen dat het de besluitvorming in de G20 zal bemoeilijken.

Nederland als *honest broker* uit welbegrepen eigenbelang

Met het aangaan van strategische allianties en met de vorming van een nieuwe kiesgroep in het IMF kan effectiever worden opgetreden waardoor Nederland meer toegevoegde waarde kan bieden. Die toegevoegde waarde bestaat uit de opstelling van een krachtige groep van gelijkgezinde middelgrote en open economieën die een groot belang hebben bij sterke internationale instellingen die toezien op naleving van internationale afspraken en regels, een disciplinerende invloed uitoefenen op het beleid in andere landen en daarmee een open en stabiel systeem in stand houden. De crisis in het eurogebied heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is dat landen zich aan afspraken houden.

De verwaarlozing van de institutionele versterking van het eurogebied in het afgelopen decennium is de deelnemers duur komen te staan. In plaats van Brusselse betutteling te bekritiseren en de Europese bijdrage te verlagen, hadden regeringen zich beter kunnen richten op sterkere disciplinerende afspraken en versterking van het eurogebied. Regeringen waren onvoorbereid op de eurocrisis en de tijd die het kostte om antwoorden te formuleren was telkens weer te lang voor de financiële markten. Het niet overtuigende optreden, het gebrek aan leiderschap en de daaruit volgende vertrouwenscrisis hebben de kosten alleen maar verder opgedreven. Naast de directe kosten voor steun aan de periferie zijn de indirecte kosten van groeivertraging en aantasting van pensioenvermogens opgelopen tot een veelvoud daarvan.

⁴⁵ De voormalige *Managing Director* van het IMF Strauss-Kahn (2010) was hier voorstander van: 'Ultimately, we need closer alignment between the composition of an expanded G20 and the 24 countries on the IMFC that represent the 24 constituencies into which the Fund's 187 members are grouped. This would give the expanded G20 a legitimacy it currently lacks. It would provide a solid foundation for the new global economic governance and may even be necessary for the G20's survival'.

⁴⁶ De Britse premier Cameron leidt een werkgroep van de G20 die aanbevelingen zal doen voor een versterkte *governance* van de G20.

Het succes van Europa in de komende jaren staat of valt met het succes van de euro. De euro heeft, zo veel is nu wel duidelijk geworden, een schijnzekerheid aan sommige landen gegeven en problemen verdoezeld. De crisis biedt een uitgelezen kans om de discipline en de balans terug te brengen in Europa. Nederland kan daar een belangrijke rol in spelen met zijn traditionele voorkeur voor een *rule based* benadering en voor disciplinerende mechanismes. Het heeft terecht bepleit het IMF te betrekken bij het opstellen van aanpassingsprogramma's, bij ontstentenis van dwingende Europese mechanismes. Maar uiteindelijk heeft Europa zelf een sterkere *governance* nodig, met meer begrotingsdiscipline, structurele hervormingen en Europees financieel toezicht.

De voortdurende onrust op de financiële markten weerspiegelt een meer fundamenteel probleem in Europa. Als we door de cijfers heen kijken vragen 'de markten' zich af of regeringen in staat zijn een antwoord te formuleren op de economische uitdagingen waar Europa nu voor staat. Vragen die dan spelen zijn: is er voldoende kritische zelfreflectie in landen om problemen te identificeren en erop te anticiperen, is er de bestuurlijke capaciteit om oplossingen te formuleren en is er voldoende sociale cohesie om veranderingen door te voeren. Eigenlijk is de vraag: bestaat er bereidheid tot voortdurende vernieuwing en aanpassing aan gewijzigde omstandigheden? Voortdurende vernieuwing, ook in Europa, is nodig om onze welvaart te behouden.

Versterking van de interne Europese samenwerking biedt een uitstekende basis om met gezag internationale invloed uit te oefenen. Europa kan zich dan veel sterker internationaal profileren en uit het defensief komen waarin het nu door de financiële markten is gedrongen. Nederland heeft ook zelf belang bij een effectiever optreden van Europa. Wij hebben jarenlang niet een fundamentele discussie over Europa gevoerd. De Nederlandse regering kan bijdragen aan een meer effectieve Europese agenda door de kansen die zijn potentiële brugfunctie biedt beter uit te buiten.

Te midden van de continentale Europese landen heeft Nederland een uitgesproken Angelsaksische uitkijk en het vormt zo een natuurlijke brug naar het meer op regulering gebaseerde Rijnlandse model in Duitsland en Frankrijk. Deze twee landen hebben sterk uiteenlopende visies op het internationale monetaire stelsel, die samenhangen met de structureel sterkere betalingsbalanspositie van Duitsland. Nederland neemt een natuurlijke tussenpositie in: het deelt de Duitse voorkeur voor disciplinerende mechanismen maar het deelt ook de Franse voorkeur voor sterke internationale instellingen. Het deelt deze houding met andere kleinere open economieën in Europa: België, Oostenrijk, de Scandinavische landen.

Nederland heeft al met al veel in huis om een meer proactieve rol te spelen bij het uitzetten van de koers voor Europa. Nederland heeft belangrijke verworvenheden als een goede begrotings- en betalingsdiscipline en een solide institutionele set-up, met sterke

onafhankelijke denktanks en organen van geïnstitutionaliseerde zelfreflectie.⁴⁷ Het heeft een succesvol economisch model dat Rijnlandse arrangementen voor sociale cohesie combineert met Angelsaksische openheid en marktoriëntatie. Nederland is geloofwaardig omdat het een sterke economische uitgangspositie heeft en zich zelf aan de afspraken houdt.

Kortom, Nederland heeft veel karaktertrekken van een *honest broker*, een rol die het in het verleden met succes heeft vervuld - na de Tweede Wereldoorlog bij de oprichting van de Europese Gemeenschap en in de jaren negentig bij de vormgeving van de monetaire unie. Nederland kan vooral een rol spelen daar waar grote landen het niet eens zijn of, zoals nu bij de eurocrisis, onvoldoende proactief zijn. Nederland is klein genoeg om zich te realiseren dat het op de internationale golven mee vaart en dat het internationale compromissen moet aanvaarden. Het zou daardoor van nature een meer flexibele en pragmatische opstelling moeten hebben dan de grote landen. Tegelijkertijd is het financieel en economisch belangrijk genoeg om een verschil te maken, in het bijzonder als de grote landen het onderling niet eens zijn. Met het vervullen van een rol van *honest broker* dient Nederland het nationale belang omdat dat immers is gediend met internationale stabiliteit. Dit vergt keuzes in de Nederlandse politiek om weer een meer naar buiten gericht beleid te voeren en het buitenland niet als een kostenpost te beschouwen. Als handelsland zouden we immers moeten weten dat de kost voor de baat uitgaat.

Binnen het IMF is Nederland traditioneel al bruggenbouwer tussen rijke en arme landen en tussen industriële en opkomende landen. De vorming van een nieuwe gemengde kiesgroep – met crediteur- en debiteurlanden – versterkt deze rol van *honest broker* en maakt Nederland als grootste land binnen de nieuwe kiesgroep in beginsel een interessante gesprekspartner voor andere landen.

Slot

Internationale instellingen als het IMF vormen een goed platform voor internationale samenwerking en helpen voorkomen dat de internationale besluitvorming gedomineerd wordt door grote landen, die een andere agenda hebben. Nederland heeft er dus belang bij goed vertegenwoordigd te zijn, maar het moet zich daarbij niet op verworven rechten in de instellingen laten voorstaan. Het kan zich beter pragmatisch opstellen en proactief met constructieve ideeën komen die recht doen aan de gewijzigde omstandigheden. Die zouden gericht moeten zijn op een meer effectieve Nederlandse belangenbehartiging door samenwerking met vergelijkbare en gelijkgezinde landen.

Bij de heroriëntatie van onze positie in het licht van de veranderde situatie in de wereld kunnen we misschien leren van de ervaringen van de grote Nederlandse *multinationals*. Deze hebben een lange geschiedenis van veranderende strategische allianties

⁴⁷ Nederland heeft in internationaal opzicht een sterke institutionele structuur buiten de regering met onafhankelijk opererende instellingen als Centraal Plan Bureau, De Nederlandsche Bank, de Raad van State, de Sociaal-Economische Raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

en partnerschappen, afhankelijk van de ontwikkelingen. Bedrijven als ING, KLM, Philips en Unilever zijn in constante beweging. De Nederlandse regering zou een soortgelijke houding kunnen innemen door te zoeken naar strategische allianties en partners, afhankelijk van de agenda.

Nederland, zo is in deze bijdrage bepleit, zou daarbij een aanpak langs drie lijnen kunnen volgen. Ten eerste, het onderhouden van nauwe banden met Duitsland en de Verenigde Staten. Ten tweede, het werken aan een Europa dat met één stem spreekt over internationale financiële en economische zaken. Ten derde, het zoeken naar strategische allianties met gelijkgezinde middelgrote landen binnen en buiten Europa. Daartoe behoort ook de vorming van een geconsolideerde sterke kiesgroep van solide middelgrote Europese landen in het IMF. Dat vergroot de kansen voor gelijktrekken van IMF-vertegenwoordiging en samenstelling van de G20, en daarmee van een versterking van de mondiale bestuursarchitectuur, van de *global economic governance*.

Nederland kan bij dit alles bij uitstek de rol van *honest broker* spelen. De wereldeconomie wordt geconfronteerd met enorme uitdagingen. Voorkomen moet worden dat economische en financiële problemen de sociale balans verstoren en het vertrouwen in instellingen verzwakken. We moeten voorkomen dat de kwetsbaarheid van de internationale economie leidt tot een golf van eigenbelang en protectionisme. Daarom moet de mondiale bestuursarchitectuur versterkt worden en meer doeltreffend gemaakt. Nederland moet hieraan bijdragen, zelfs als het betekent dat het sommige van de voorrechten zal moeten opgeven die zij heeft genoten de afgelopen decennia.

Met de komst van steeds meer opkomende economieën als economische grootmacht worden instellingen als het IMF steeds meer een club van grote landen, die geneigd zullen zijn het IMF vooral als instrument voor eigen doeleinden in te willen zetten. Groepsvorming van kleinere landen kan daar een nuttig tegenwicht aan bieden. Daarbij kan Nederland als grootste van de kleine landen een voortrekkersrol spelen. Niet om zelf groot land te spelen. Wel als bruggenbouwer en *honest broker* waar mogelijk en als verdediger van de onafhankelijkheid van internationale instellingen waar nodig. Uit welbegrepen eigenbelang.

Age Bakker is bewindvoerder van het Internationale Monetaire Fonds te Washington en hoogleraar Financial Markets and Institutions aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.