



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De politicoloog in de internationale onderneming

Snellen, I. Th. M.

Citation

Snellen, I. T. M. (1967). De politicoloog in de internationale onderneming. *Acta Politica*, 3: 1967/1968(1), 15-31. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450753>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450753>

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

met de politieke problematiek, de Grondwet als een dor, weinig bijde-
tijds stuk ervaart en er vooral een verankering van de status quo in
ziet. En toch heb ik de indruk, dat de politicologie zichzelf een dienst
zou bewijzen en haar studieobject zou verbreden en verdiepen,
wanneer zij zich ertoe zette, meer aandacht aan dat merkwaardig
staatsstuk te schenken. Wanneer die bezinning als bijprodukt een
betere communicatie tussen jurist en politicoloog zou opleveren, dan
zou dat veel waard zijn.*

* De redactie ontving van Prof. G. Kuypers de volgende notitie bij het stuk
van Mr. Donner:

'Had ik aanwezig kunnen zijn op de vergadering, waar Mr. Donner de lezing
hield waarvan zijn artikel 'De discussie over de proeve' de enigszins gewijzigde
tekst is, dan maak ik mij sterk, dat de toen gelezen tekst óók enigszins gewijzigd
zou zijn op een punt, dat mij betrof. Men zou thans kunnen menen (p. 8), dat
ik voorstel in de grondwet te zetten, dat ieder aanspraak heeft op het opruimen
van de staketsels, die tussen de mens en zijn ontplooiing staan. Dit heb ik echter
niet geschreven en ik zou hier graag nog duidelijk maken, dat geen haar op
mijn hoofd dááran denkt'.

KUYPERS

DE POLITICOLOOG IN DE INTERNATIONALE ONDERNEMING

door I. Th. M. Snellen

Het doel van dit artikel is te laten zien, welke omstandigheden een
onderneming ertoe kunnen brengen een of meer politicologen in
dienst te nemen om politieke adviezen te verstrekken en welke vragen
zich aan de bedrijfspolicoloog¹ in de uitoefening van zijn functie
kunnen voordoen.

Voorzover ik heb kunnen nagaan bestaat er nog geen literatuur over
dit onderwerp.^{2,3} Verwonderlijk is dat niet, omdat in de praktijk van
het internationale ondernemen nog maar betrekkelijk weinig bedrijfs-
politicologen worden ingeschakeld. Slechts enkele, merendeels Ame-
rikaanse, wereldconcerns hebben reeds langere tijd politicologische of
politieke adviseurs in dienst.

Men mag echter verwachten, dat in de toekomst meer internationale
ondernemingen politicologen in hun staven zullen opnemen wegens
de toenemende hoeveelheid en ingewikkeldheid van de politieke vraag-
stukken, waarmee die ondernemingen uit hoofde van hun werkzaam-
heden geconfronteerd worden. De politicoloog zal daar naar mijn
mening zijn plaats kunnen vinden naast en in samenwerking met de
vele andere gespecialiseerde adviseurs, die reeds worden ingeschakeld
om de veelsoortige risico's waaraan het internationale ondernemen
onderhevig is, te onderkennen en daardoor zo mogelijk te beperken en
aldus de continuïteit van dit ondernemen zo goed mogelijk te waar-
borgen.

In deze bijdrage worden in het kort enkele algemene wijzigingen in de
politieke milieus van de internationale onderneming beschreven, die

¹ Uit een onlangs door *Acta Politica* gepubliceerd overzicht blijkt, dat het
bedrijfsleven in Nederland na het Universitaire Onderwijs en de Rijksoverheid
de derde grootste 'afnemer' van politicologen is. Dit betekent overigens niet, dat
dezen als 'bedrijfspolicologen' in de zin van dit artikel werkzaam zijn. 'Wat
doen de Nederlandse afgestudeerde politicologen?' *Acta Politica*, jaargang II,
1966/67, afl. 3, p. 245.

² Een rondschrjven aan hoofdredacteuren van belangrijke Amerikaanse politi-
cologische tijdschriften met de vraag of hun literatuur over het onderhavige
onderwerp bekend was, leverde ontkennende reacties op. Hetzelfde bleek uit een
antwoord van Professor Ithiel de Sola Pool en uit enkele reacties van Ameri-
kaanse bedrijfspolicologen.

³ Een vrij volledig overzicht van de opzichten waarin het bedrijfsleven tot op
heden enige aandacht van de politicologie gekregen heeft, vindt men in Robert
A. Dahl's opstel 'Business and Politics: A critical appraisal of political science',
in *Social Science Research on Business: Product and Potential*, dat hij samen
met Mason Haire en Paul F. Lazarsfeld onder auspiciën van de Ford Foun-
dation schreef. New York 1959.

bij deze de behoefte doen ontstaan aan politicologische adviezen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan enkele specifieke factoren, die de mate van politieke kwetsbaarheid van een onderneming kunnen bepalen. Daarna wordt uiteengezet op welke vragen een antwoord van de politicoloog verlangd zou kunnen worden en tevens welke betekenis men aan zijn bevindingen zou kunnen toekennen voor de formulering van het ondernemingsbeleid. Tenslotte zullen enkele opmerkingen van methodologische aard dit artikel besluiten.

WIJZIGINGEN IN DE POLITIEKE MILIEUS VAN DE INTERNATIONALE ONDERNEMING

De toenemende overheidsinvloed op het bedrijfsleven

Zowel voor alleen nationaal werkende, alsook voor internationale ondernemingen geldt, dat de invloed van de overheden op hun gesties sinds de Tweede Wereldoorlog in hoge mate is toegenomen. De huidige ondernemingen treden voortdurend in relatie met de overheid als belangrijke opdrachtgever — men denke aan de publieke diensten en aan defensie- en ruimtevaartcontracten —, als partner in gemeenschappelijke produkties als reguleur van het optreden van de bedrijven op de verschillende markten, als hoeder over sociale verhoudingen, veiligheid en gezondheid, als promotor van de export en als beschermer van nationale belangen door het voeren van een conjunctuurbeleid, een bedrijfstaksgewijze en een regionale ontwikkelingspolitiek en door het exploiteren van natuurlijke rijkdommen.⁴

Ook het instrumentarium, waarmee de overheden hun invloed uitoefenen, neemt toe in geschakeerdheid en doeltreffendheid. Naast nieuwe bevoegdheden toegekend aan ambtenaren zijn banken, de overheidsbedrijven en het overheidsbudget, de hulpmiddelen, waarmee het reeds bestaande instrumentarium werd uitgebreid.

Van nog recentere datum is de toeneming van de invloed van internationale overheden (Europese Commissie, Veiligheidsraad e.d.) op het bedrijfsleven.

Door deze toeneming van de invloed van nationale en internationale overheden komen de politieke verhoudingen die achter het overheidsbeleid liggen in sterkere mate dan voorheen — zeg vóór de Tweede Wereldoorlog — binnen de gezichtskring van de ondernemer bij het uitzetten van zijn beleid. Het spreekt vanzelf, dat bij een internationaal

⁴ In de veelvormige overheidsbemoeienis met de olie-exploitatie op het Nederlandse Continentale Plat onderkende Dr. Th. M. Scholten zelfs 'Zes petten van de overheid', 'Mist boven het Plat', *Economisch-Statistische Berichten*, 8 februari 1967, p. 160.

opererende onderneming, die met vele uiteenlopende politieke constellaties te maken heeft, door de toenemende overheidsinvloed een grotere plaats aan politieke factoren moet worden toegekend tijdens het formuleren van het beleid, dan bij nationale ondernemingen, die 'slechts' binnen één politieke constellatie werkzaam zijn. Voor de internationale onderneming komt daar nog bij, dat zij door die verschillende overheden dikwijls met conflicterende nationalistische eisen geconfronteerd kan worden, hetgeen ernstige repercussies kan hebben op haar voortbestaan in een of meer van de betrokken landen.

Het verdwijnen van de koloniale (rechts-)orde en de opkomst van de derde wereld

Voordat het dekolonisatieproces een aanvang nam, opereerde de internationale onderneming, die buiten de eigen landsgrenzen trad — uiteraard een Europese of Amerikaanse onderneming — steeds in milieus waar van huis uit vertrouwde rechtsinstellingen, regelingen en maatstaven gelding hadden. Enerzijds werden de internationale betrekkingen, voorzover zij voor deze onderneming in ideologisch, economisch of politiek opzicht van belang waren, praktisch volledig beheerst door West-Europa en de Verenigde Staten. En anderzijds adopteerden de koloniale gebieden speciale, voor de kolonisatoren en hun ondernemingen bestemde, rechtsinstellingen, die in grote lijnen overeenstemden met die van het moederland en eventueel aangepast werden aan de lokale belangen van de betrokken bedrijven. Aan deze situatie is door het dekolonisatieproces en door de koude oorlog, die de wereld in rivaliserende ideologische blikken verdeelde een einde gekomen.

Daarenboven gaat de opkomst van de derde wereld vergezeld van een scherp besef van het verschil in welvaart tussen arme en rijke landen, van aspiraties om deze achterstand op economisch, sociaal, cultureel en technisch gebied te overbruggen en van sociale en politieke spanningen, die het gevolg zijn van het zoeken naar een nationale identiteit, een adequate sociaal-economische ordening en een passende politieke structuur. Deze sociale en politieke spanningen worden nog verscherpt door de tegenstellingen tussen 'Oost en West', die respectievelijk vormen van staatskapitalisme en van particulier initiatief als aangewezen weg uit de onderontwikkeling wijzen en die in de ontwikkelingslanden een machtsstrijd leveren tot behoud en uitbreiding van hun invloedssfeer.

Voor de internationale onderneming zijn deze politieke, economische en culturele factoren in de ontwikkelingslanden door de dekolonisatie data geworden, waarmee men zo goed mogelijk tracht rekening te houden, maar die niettemin vele verrassingen in zich bergen.

De vele dikwijls onvoorziene wisselingen van politieke regiems in

deze landen⁵ kunnen gepaard gaan met abrupte wijzigingen in hun sociaal-economische oriëntatie, waardoor het werk ter plaatse van de internationale onderneming van de ene dag op de andere op een geheel andere grondslag komt te staan. Tevens kan door een sterk nationalisme de voortzetting van lokale industriële of commerciële activiteiten van de internationale onderneming zeer ernstig belemmerd worden. Dit nationalisme kan ook een, door de ontwikkelingen der techniek geboden, economische samenwerking met nabuurstaten in de weg staan. Bovendien kan het lokale overheden ertoe verleiden omvangrijke lokale participaties ten gunste van particulieren of henzelf in de internationale onderneming te eisen. Het bezwaar daartegen is, dat de lokale particulieren over het algemeen een onvoldoende industriële mentaliteit, die rekent met winstgevendheid op langere termijn, bezitten en dat de lokale overheden veelal onvoldoende geëquipeerd zijn om aan de samenwerking met de internationale onderneming een nuttige bijdrage te leveren.⁶ De teleurstellingen en misverstanden, die van dergelijke samenwerkingen het gevolg zijn kunnen gemakkelijk leiden tot een sfeer van wantrouwen en soms zelfs tot een xenofobie, die alleen door nationalisatie van het betrokken bedrijf gekalmeerd kan worden.

Door hun bijdrage aan de industrialisatie van de ontwikkelingsgebieden scheppen de moderne internationale ondernemingen ook zelf vele van de politieke spanningen, waarmee zij geconfronteerd worden. Door hun werkzaamheid doorbreken zij bijvoorbeeld traditionele verhoudingen, verbreden zij de kloof tussen de traditionele en de moderne sectoren in de maatschappij, roepen zij urbanisatieproblemen op en creëren zij groepen arbeiders, die sociaal zeer bevoorrecht zijn boven hun werkloze collegae en hen die in — minder moderne — nationale ondernemingen werkzaam zijn. De politieke spanningen die daarvan

⁵ Alleen al in Afrika werden tussen januari 1964 en januari 1967 de volgende coupes geregistreerd.

januari 1964	— Zanzibar	januari 1966	— Centr. Afr. Rep.
februari 1964	— Gabon	januari 1966	— Opper-Volta
juni 1965	— Algerije	januari 1966	— Nigeria
oktober 1965	— Guinea	februari 1966	— Ghana
oktober/november 1965	— Soedan	februari 1966	— Oeganda
november 1965	— Chad	juli 1966	— Nigeria
november 1965	— Kongo (leo)	juli 1966	— Burundi
december 1965	— Dahomey	november 1967	— Burundi
		januari 1967	— Togo

⁶ Cf. Bertrand de Jouvenel 'The Principate', rapport voor het 6e Wereldcongres van de IPSA, Genève 1964 (G/PL/2 'Political Leadership') p. 21, waar hij zegt: 'In fact, the intellectual élites that succeed the social élites are often characterized by ability in *expression* rather than in *action*'.

het gevolg zijn, worden dikwijls toegerekend aan de internationale ondernemingen en leiden dan tot vijandigheid jegens deze.

DE POLITIEKE KWETSBAARHEID VAN SPECIFIEKE INDUSTRIEËN

Afgezien van de bovengenoemde wijzigingen in milieu, factoren, die alle internationale ondernemingen meer dan voorheen aan politieke invloeden blootstellen, kan men enkele soorten ondernemingen onderscheiden, die een verhoogde politieke kwetsbaarheid bezitten. Die verhoogde politieke kwetsbaarheid is een gevolg van de aard van de goederen of diensten die de ondernemingen vervaardigen of aanbieden of van de aard van de werkzaamheden die zij verrichten.

De Amerikaanse hoogleraar in 'Business Administration' Richard D. Robinson heeft een aantal criteria met betrekking tot produkten opgesteld, die de politieke kwetsbaarheid van de industrieën die deze produkten ter markt brengen bepalen.⁷ Deze criteria zijn volgens hem:

- 1 Is het produkt ooit onderwerp van belangrijke politieke debatten in verband met het voldoende zijn van het aanbod? (suiker, zout, kerosine, benzine, voedingsmiddelen, transportmiddelen, publieke diensten, banden, medicijnen e.d.);
- 2 Rusten op de produktie andere industrieën? (cement, staal, energie, machinegereedschap, constructie-machines e.d.);
- 3 Is het produkt van dien aard dat effectieve concurrentie in kleine nationale markten moeilijk is?
- 4 Wordt het produkt economisch of sociaal van essentiële betekenis geacht? (onmisbare pharmaceutica of medicijnen, laboratorium uitrusting);
- 5 Is het produkt van belang voor de landbouw? (landbouwgereedschap en -machines, pompen, kunstmest, zaaigoed e.d.);
- 6 Is het produkt van betekenis voor de nationale verdediging? (communicatie-uitrusting, transportmaterieel e.d.);
- 7 Bevat het produkt belangrijke onderdelen die uit lokale bronnen betrokken zouden kunnen worden? (arbeid, speciale bekwaamheden, materialen);
- 8 Mag men voor het produkt in kwestie in de afzienbare toekomst redelijkerwijze concurrentie verwachten van lokale fabrikanten?
- 9 Staat het produkt in verband met kanalen van massa-communicatie-media? (krantenpapier, radio-apparatuur e.d.);
- 10 Is het produkt primair een dienst?
- 11 Berust het gebruik van het produkt of zijn vormgeving op een of ander wettelijk vereiste?
- 12 Is het produkt mogelijk gevaarlijk voor de gebruiker? (explosieven, verdovende middelen);
- 13 Heeft het produkt een netto-afvloeiing van schaarse deviezen ten gevolge?

Zou men de antwoorden op elk van deze vragen volgens een schaal van één tot tien waarden, d.w.z. van sterk bevestigend tot sterk

⁷ 'The Challenge of the Underdeveloped National Market', *Journal of Marketing*, Vol. 25, no. 6, October 1961 p. 19 e.v. Zie ook: Richard D. Robinson, *International Business Policy*, New York 1964.

ontkennend, dan zouden de produkten waarvan de scores het hoogst zijn het minst tot politieke kwetsbaarheid aanleiding geven.

Robinson voegt daaraan toe 'Political vulnerability may lead to labor agitation, public regulation (price fixing, allocation quotas, and so forth), nationalization (in the sense of restricting ownership to local nationals), or socialization (public ownership) on the one hand — or on the other hand, to favoritism and protection. Which way the pendulum swings depends largely upon the sensitivity and foresight of management in responding to political pressures before they become irresistible, also upon the effort management makes to relate its product to the specific needs of the market in respect to both design and impact'.

Hoewel essentieel geachte produkten dus een verhoogde *politieke* kwetsbaarheid meebrengen, vooral wat betreft de kansen op nationalisatie of socialisatie, is hun *commerciële* kwetsbaarheid veelal betrekkelijk gering. Ontwikkelingslanden kennen namelijk aan essentieel geachte produkten prioriteit toe bij de beschikbaarstelling van deviezen en moedigen de produktie ervan aan door haar te beschermen tegen concurrerende importen en door garanties te geven voor overmaking van winsten en voor eventuele repatriëring van het beginkapitaal.

PRAKTISCHE GEVOLGEN VOOR HET ONDERNEMINGSBELEID

Tengevolge van de toenemende mate waarin de internationale ondernemingen zowel in de geïndustrialiseerde als de onderontwikkelde landen de weerslag van politieke verwickelingen ondervinden, neemt het besef bij het management van deze ondernemingen aangaande de betekenis van politieke factoren voor de bedrijfsvoering toe.

Het behoeft dan ook geen verwondering te wekken, dat een door de Wereldbank te zamen met de Internationale Kamer van Koophandel in 1961–1962 ondernomen onderzoek⁸ bij ongeveer 400 industriële ondernemingen verspreid over een twintigtal landen, heeft uitgewezen, dat 47% van de ondervraagden het politieke risico de belangrijkste hinderpaal achtten voor investeringen in het buitenland. 61% van de ondervraagden antwoordden bevestigend op de vraag of zij de politieke onzekerheid in de ontwikkelingslanden hetzij ten gevolge van de regeringspolitiek in die gebieden, hetzij ten gevolge van externe factoren, het voornaamste struikelblok achtten voor het toestromen van particulier kapitaal naar deze landen.

⁸ 'Multilateral Investment Insurance', A Staff Report International Bank for Reconstruction and Development, March 1962, Annex C, Part C, page 43.

Interessant zijn de gegevens⁹ die Millard H. Pryor Jr. meedeelt over de ondervindingen van de Amerikaanse Singer Company met betrekking tot deze risico's. De Singer Company, die in praktisch alle landen waar zich voor haar gunstige mogelijkheden voordoen werkzaam is, heeft de laatste 60 jaar door haar overzeese activiteiten een bruto-winst gemaakt van ongeveer \$ 670 miljoen. In dezelfde periode heeft zij echter in 39 landen haar bezittingen verloren zien gaan door konfiscatie, nationalisatie, beroeringen en oorlogsgeweld. Deze bezittingen hadden een totale boekwaarde van \$ 145 miljoen en een nog aanzienlijk hogere werkelijke waarde. Daar zou men dan nog moeten bijtellen de schade aan bezittingen door de genoemde oorzaken, die niet in een totaal verlies ervan resulteerde.

Op grond van dergelijke ervaringen zoeken de internationale ondernemingen naar wegen en middelen om de gevolgen van de politieke risico's zoveel mogelijk te beperken. Zonder daar in dit verband dieper op in te kunnen gaan, mogen hier genoemd worden:

- de nationale investeringsgarantiestelsels (U.S.A., Japan, Noorwegen, Duitsland en Israël);¹⁰
- de 'arbitrage- en reconciliatieconventie' die onder auspiciën van de Wereldbank is tot stand gekomen;¹¹
- het eveneens door de Wereldbank voorgestelde multilaterale investeringsverzekeringsverdrag;¹²
- het bij de OECD liggende plan van een 'Code van goed gedrag' voor de investering-ontvangende landen, welke code zowel door de geïndustrialiseerde als de onderontwikkelde landen bij verdrag zou moeten worden geaccepteerd.¹³

Tegen dergelijke pogingen tot vermindering van de niet-commerciële risico's kan worden ingebracht, dat zij weliswaar enige vrees voor het doen van investeringen in het buitenland kunnen wegnemen, maar dat zij toch geen werkelijke bescherming bieden tegen eventuele verliezen. De positie van de bank is in deze een andere dan die van de indu-

⁹ 'Planning in a Worldwide Business', *Harvard Business Review*, Jan. Febr. 1965, p. 130 e.v.

¹⁰ Voor Nederland zie het door Prof. Mr. P. J. G. Kapteyn aan de Minister zonder Portefeuille belast met de Aangelegenheden betreffende de Hulp aan Ontwikkelingslanden uitgebrachte 'Rapport inzake een Nederlands garantie-systeem voor investeringen in minderontwikkelde landen'. 's-Gravenhage 1966.

¹¹ De juiste titel luidt: 'Verdrag inzake de beslechting van geschillen met betrekking tot investeringen tussen Staten en onderdanen van andere Staten'; Washington, 18 maart 1965, 'Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden', Jaargang 1966, Nr. 152.

¹² 'Articles of Agreement of the International Investment Insurance Agency' ontwerp in studie bij de Wereldbank.

¹³ 'Draft Convention on the Protection of Foreign Property'. Text with Notes and Comments OECD Publications No. 15637, December 1962.

striële onderneming. Van bankiersstandpunt gezien is het van primordiaal belang, dat een investering, die genationaliseerd wordt, prompt, volledig en in converteerbare valuta wordt betaald. Voor een industriële onderneming echter betekent dit slechts de afwikkeling van de financiële kant van de zaak. Voor haar is een investering in het buitenland het opbouwen van een zakelijke (commerciële, technische, industriële belangengemeenschap die op continuïteit en intensivering van de relaties gericht is. Ook door een volledige betaling voor gehele of gedeeltelijke onteigening van de investering wordt nimmer compensatie gegeven voor het werkelijke belang van de industriële onderneming bij die investering. Een goed inspelen op de lokale politieke verhoudingen en een tijdig verzetten van de bakens is daarom voor de industriële onderneming zeker zo belangrijk als het benutten van de genoemde risico-dekkingsmogelijkheden. Dit inzicht heeft enkele (praktisch alle Amerikaanse)¹⁴ concerns er dan ook toe gebracht bedrijfspoliticologen in dienst te nemen, ten behoeve van een actieve adaptatie van het ondernemingsbeleid aan de zich wijzigende internationale en lokale politieke omstandigheden.

POLITICOLOGIE EN ONDERNEMINGSBELEID

Om de plaats te bepalen, die de bedrijfspoliticoloog in het ondernemingsbeleid kan innemen, zou men dat beleid in twee gedeelten kunnen onderscheiden, t.w. een strategisch deel en een tactisch deel. Onder strategie van de onderneming wordt in dit verband begrepen dat deel van het beleid, waarbij wordt bepaald: in welke landen de onderneming kapitaal en technische kennis zal investeren of herinvesteren, in welke mate en in welke richting de onderneming dat per land zal doen, in welke vorm zij haar zakelijke relaties daar ter plaatse zal gieten, de rol die zij in het gastland wil spelen e.d.m. De tactiek van de onderneming zou men dan kunnen aanduiden als dat deel van het beleid, dat de gekozen strategische doeleinden in het gegeven milieu en onder de gegeven omstandigheden dicht bij hun realisatie tracht te brengen.¹⁵

Dit onderscheid is voor ons onderwerp in zoverre van belang dat de ondernemingsstrategie een beroep doet op zowel de analytische als de

¹⁴ Uit een door mij ingesteld voorlopig onderzoek (zie noot 2) blijkt dat o.a. General Electric, General Motors, Ford en Mobil Oil bedrijfspoliticologen in dienst hebben.

¹⁵ Dit onderscheid tussen strategie en tactiek loopt niet geheel parallel met gebruikelijke driedelingen als 'strategic', 'intermediate' en 'operational'. Voor de karakterisering van de politicologische inbreng in het ondernemingsbeleid lijken dergelijke driedelingen (vooralsnog) niet doelmatig.

prognostische¹⁶ zijde van de politicologie en de ondernemingstactiek daarentegen overwegend appelleert aan de analytische bekwaamheden van de politicoloog.

Enkele belangrijke vragen die zich aan de politicoloog voordoen in verband met de ondernemingsstrategie en -tactiek zou men als volgt kunnen rubriceren:

1 Vragen betreffende de ondernemingsstrategie en nationale politieke omstandigheden

a *Is er sprake van politieke stabiliteit?* Bij het uitzetten van de ondernemingsstrategie zal over het algemeen de indruk van de politieke stabiliteit in het betrokken land een zeer belangrijke plaats innemen. Vooral terzake van de ontwikkelingslanden ziet men zich steeds weer gesteld voor de vraag of het land waar de inbreng of uitbreiding van een investering wordt overwogen een geleidelijke politieke ontwikkeling doormaakt of dat men integendeel abrupte wijzigingen in de politieke verhoudingen, al of niet gepaard gaande met interne onrust en gewelddadigheden moet verwachten. De vraag naar het karakter van die evolutie of revolutie volgt direct op het voorgaande. Wordt alleen maar de ene aristocratie door een andere vervangen, of valt er een ontwikkeling in socialistische, communistische of kapitalistische richting te onderkennen in de opeenvolging van regiems? Daarmee samenhangend doet zich de vraag voor, welke invloed die wijzigingen en ontwikkelingen zullen hebben op de vooruitzichten voor de particuliere ondernemingen ter plaatse of voor de buitenlandse investeerders.

Uit een analyse van de politieke situatie kan blijken, dat het in zeker opzicht mogelijk of gewenst is als buitenlandse onderneming bij de politieke ontwikkelingen in een land aan te haken of bijtijds voorzieningen te treffen. Men denke bijvoorbeeld aan een vrijwillige nationale opstelling door de keuze van lokaal management, lokale partners of het in omloop brengen van aandelen onder het lokale publiek, als maatregelen die onder omstandigheden de continuïteit van het ondernemen ter plaatse kunnen bevorderen. In sommige gevallen kan het geboden zijn nieuwe investeringen te temporiseren of bestaande tijdig te liquideren om lokale verliezen zoveel mogelijk te beperken.

¹⁶ Prognostische politicologische studies verschijnen o.a. onder de naam 'Futuribles' in het tijdschrift 'Analyse et Prévision' uitgave van de Parijse 'Société d'Etudes et de Documentation Economiques, Industrielles et Sociales' (S.E.D.E.I.S.) o.l.v. Bertrand de Jouvenel. Vóór 1 januari 1966 verschenen zij in het 'Bulletin S.E.D.E.I.S.'

b *Wat is de aard van het politieke regiem?* — Ook al is de toestand in een bepaald land redelijk stabiel dan zal veelal toch ook gezocht worden naar een antwoord op de vraag wat de aard is van het politieke regiem, waarmee de onderneming betrekkingen onderhoudt of aanknoopt. Of een regiem democratisch of dictatoriaal georiënteerd is, kan bepalend zijn voor de mate waarin de onderneming vrij van ambtelijke willekeur en politieke invloeden met een sterk persoonlijk karakter in een land werkzaam kan zijn. De aard van het politieke regiem staat dan ook in nauwe relatie met de mate van rechtszekerheid, die voor de continuïteit van de industriële betrekkingen van groot gewicht is. Vooral gezien de toegenomen invloed van de overheid op het bedrijfsleven en de ineenstorting van de koloniale rechtsorde wordt de aantrekkelijkheid van een investeringsklimaat voor een belangrijk deel bepaald door de administratieve praktijken van de overheid. Ook de vraag of bepaalde maatschappelijke groepen de regeringspolitiek domineren, is daarom van belang voor de beoordeling van het investeringsklimaat. Men denke aan de invloed van vakbonden, militairen, lokale oligarchieën e.d. Het sociaal-economische beleid, de arbeidsvrede en de bereidheid, tot de politiek noodzakelijke compromissen te komen, hangen ten nauwste samen met de samenstelling van de groep of groepen die de regeringspolitiek domineren.

c *Welke houding neemt de overheid aan ten opzichte van particuliere (buitenlandse) ondernemingen?* — Het spreekt vanzelf, dat de houding van de betrokken overheid ten opzichte van particuliere ondernemingen van groot gewicht is voor de vraag, of en zo ja op welke wijze en in welke vorm men in een bepaald land zal investeren. Wanneer deze houding ideologisch bepaald wordt, dan zou men daar op vrij eenvoudige wijze een betrouwbaar beeld van kunnen krijgen. In vele ook geïndustrialiseerde landen valt er echter een toenemende discrepantie waar te nemen tussen de beleden ideologie en de praktijk, zeker wanneer buitenlandse ondernemingen in het geding zijn. Niet alleen nationalisme kan daarbij een rol spelen, maar ook overwegingen van nationale planning, regionale industrialisatie, bescherming van de exportpositie, protectie van concurrerende nationale industrieën in opkomst, beveiliging van de nationale werkgelegenheid e.d. kunnen zich in het overheidsbeleid met betrekking tot buitenlandse ondernemingen doen gevoelen.

2 *Vragen betreffende de ondernemingsstrategie en internationale politieke omstandigheden*

a *Welke invloeden van buitenaf ondergaat een bepaald land bij de vormgeving van zijn sociaal-economische ordening?* — In enkele ge-

vallen lijkt het mogelijk parallellen te trekken tussen de politieke ontwikkelingen in onderscheidene landen. Met name wanneer landen een periode van ingrijpende transformaties doormaken, lijkt hun receptiviteit voor voorbeelden van andere landen die met succes een gelijksoortige transformatie hebben doorgemaakt, toe te nemen. Zo werd het Joegoslavische 'model' van arbeiderszelfbestuur niet alleen in Algerije naar de letter overgenomen, maar oefent het ook in Oost-Europa grote invloed op de vormgeving van de bedrijfsorganisatie uit. Wat Oost-Europa betreft, geldt dit ook voor het Joegoslavische voorbeeld van het invoeren van winstprincipes in de economie. Voor de internationale onderneming is dit verschijnsel van 'uitstraling' naar landen die een vergelijkbare ontwikkeling doormaken, van belang, omdat dit bijdraagt tot de voorspelbaarheid van deze ontwikkelingen en omdat het succes of falen van de adaptatie door de onderneming in het uitstralende land belangrijke indicaties kan inhouden voor de opstelling in de landen waarheen de uitstraling plaatsvindt.

Afgezien van deze 'uitstraling' is het voor de internationale onderneming van belang er rekening mede te houden, welke relaties het gastland met andere landen onderhoudt en welke invloeden er over en weer op politiek, economisch en cultureel gebied worden uitgeoefend. Men denke bijvoorbeeld aan de traditionele relaties van de landen binnen het Commonwealth en aan die binnen de franc-zone in Afrika, e.d. Ook de vaststelling welke plaats een bepaald land inneemt binnen of tussen bepaalde blokken of allianties kan van invloed zijn op de beoordeling van het lokale investeringsklimaat.

b *Bij welke internationale integraties is het land betrokken?* — Een integratie van staten kan door economische, militaire, politieke of culturele drijfveren in gang worden gezet. Zij is voor de onderneming, die in een of meer van de betrokken staten opereert van eminent belang, in zoverre door haar 'economics of scale' verkregen kunnen worden en in de sector van de produktie of de commercialisering vereenvoudigingen of concentraties van functies tot stand gebracht kunnen worden. De E.E.G. bijvoorbeeld leidt in toenemende mate tot specialisatie en/of concentratie van produkties door de internationale ondernemingen. Door deze 'produktie integratie' wordt het onderomstandigheden mogelijk op een of twee plaatsen en in grotere series te fabriceren, hetgeen men voorheen op zes of meer plaatsen fabriceerde. Om politieke integratie-verschijnselen op hun betekenis voor de onderneming te kunnen schatten zal men niet alleen een inzicht moeten hebben in de, eventueel wisselende, drijfveren die bij haar totstandkoming de doorslag geven. Men zal daarbij ook moeten nagaan welk land of welke landen de betrokken integratie domineert of (gaat) domineren en welke invloed dat zal hebben op de uiteindelijke vorm van

de integratie en het daarin heersende sociaal-economische klimaat. Een voltooide E.E.G., gedomineerd door Frankrijk, zou bijvoorbeeld een meer planmatig karakter kunnen hebben dan een E.E.G. gedomineerd door West-Duitsland.

Ook de redenen, waarom een bepaalde integratie niet of niet zo snel tot stand komt als door partijen werd gehoopt of voorzien, kan belangrijke indicaties geven voor de opstelling van de internationale onderneming ten aanzien van die integratie. Zowel voor de keuze van vestigingsplaatsen en het tempo van de produktie-integratie en -specialisatie, als voor de toedeling van bevoegdheden binnen de organisatie en de commerciële reorganisatie van de onderneming kan kennis van die redenen een doorslaggevende betekenis hebben.

c *Hoe is de wederzijdse verhouding van het gastland en het land van oorsprong van de internationale onderneming?* – De relaties tussen gastland en land van oorsprong van de internationale onderneming kunnen van belang zijn, daar het uit politieke overwegingen de voorkeur kan verdienen via een ander land dan het land van oorsprong van de internationale onderneming in het gastland op te treden. In sommige gevallen geeft het land van oorsprong in het gastland juist een pré. Vooral de onderneming met internationaal gespreide vestigingsplaatsen bevindt zich wat deze relaties betreft over het algemeen in een gunstige positie. Zij kan, mits daar voldoende aandacht wordt besteed, tijdig het karakter van een buitenlandse vestiging aan de omstandigheden aanpassen. Een interessant voorbeeld kan worden ontleend aan de opstelling van het Unilever-concern in Indonesië. In december 1957 werden alle Nederlandse bedrijven in Indonesië onder beheer van de Indonesische regering gesteld en in oktober 1959 werden zij met terugwerkende kracht genationaliseerd. De Indonesische Unilever-vestigingen vielen daarbuiten, omdat zij als Britse bedrijven werden beschouwd.

In verband met de Indonesische confrontatiepolitiek tegen Malaysia waren in 1964 de Britse bedrijven aan de beurt om onder beheer te worden gesteld. Medio 1964 werd dit beheer wat Unilever betreft weer opgeheven, omdat Unilever een Nederlandse onderneming zou zijn. (De Britse directeurs waren inmiddels door Nederlanders vervangen). Toen in april 1965 alle buitenlandse ondernemingen in Indonesië onder toezicht werden gesteld, ontkwam ook de Indonesische Unilever-organisatie daar niet meer aan. Inmiddels is deze onderbeheerstelling weer ongedaan gemaakt.¹⁷ Terwijl de Nederlandse bedrijven in Indonesië genationaliseerd werden, is de Unilever-

¹⁷ *Keesings Historisch Archief* 1957, pag. 13687; 1959, pag. 15200 en 15229; 1960, pag. 15947; 1964, pag. 93 en 822; 1965, pag. 334 en 670; 1967, pag. 190.

vestiging daar dus door een tijdige juiste opstelling aan ontkomen.

Wanneer de internationale onderneming, zoals dit voorbeeld leert, via een derde land moet optreden om haar belangen in het gastland veilig te stellen, dan rijst natuurlijk de vraag via welk land zij dat dan het best zou kunnen doen. In de huidige, vrij snel wisselende, internationale verhoudingen vraagt dat een voortdurende waakzaamheid van de ondernemingsleiding, die er steeds op bedacht zal willen zijn of men nog wel via het juiste land optreedt.

3 *Vragen betreffende de ondernemingstactiek en politieke omstandigheden*

Wanneer de onderneming eenmaal besloten heeft een bepaald industrieel of commercieel doel na te streven en zij daartoe met een vreemde overheid moet onderhandelen, dan zullen in het algemeen een groot aantal politieke factoren hun invloed doen gelden op de onderhandelingspositie van die overheid en daardoor indirect op die van de internationale onderneming. Doch ook afgezien van strategie en tactiek heeft de internationale onderneming steeds meer met overheden te maken, daar deze zich, zoals gezegd, steeds intensiever met de economische faits et gestes van hun nationale en buitenlandse ingezetenen gaan bezighouden. De veelheid van factoren, die in deze situaties verdient bestudeerd te worden, is zo groot en zo sterk wisselend, dat het niet goed mogelijk is, daar een sluitende opsomming van te geven. Ik moge er daarom mee volstaan, deze factoren in vier categorieën te rangschikken, waarbij de laatste categorie een open karakter heeft.

a *Welke maatschappelijke krachten gaan er schuil achter het optreden van de overheid?* – De maatschappelijke krachten, die schuil gaan achter het standpunt, dat de betrokken overheid in de onderhandelingen inneemt, zal men willen achterhalen, om de onderhandelingsruimte van die overheid te kunnen schatten. Op deze wijze kan men trachten te voorkomen, dat men zijn onderhandelingsobjectieven te hoog of verkeerd stelt. Ook kunnen daardoor veel tijdverlies bij of teleurstellingen na de onderhandelingen worden voorkomen.

Als voorbeeld van dergelijke maatschappelijke krachten zou men onder andere kunnen noemen:

- een vakbond, die eisen stelt ten aanzien van het management, de kapitaalstructuur, de winstdeling e.d. en die beoogt deze eisen eventueel door middel van stakingen af te dwingen;
- een of meer belangengroepen met concurrerende belangen, die de publieke opinie tegen de internationale onderneming of tegen de eigen regering kunnen mobiliseren;

- legercommandanten of legeronderdelen, die al of niet bepaalde produkties wensen, of die een 'stake in the business' verlangen;
- staatsbedrijven, die van hun gemakkelijke entree bij de regering en van het feit dat zij met geld van de overheid werken gebruik kunnen maken om buitenlandse concurrentie te weren.

b *Wat is de politieke positie van de regeringsfunctionarissen, die als onderhandelaar optreden?* – De persoon van de regeringsfunctionaris, die als onderhandelaar voor de vreemde overheid optreedt kan eveneens belangrijke aanknopingspunten bieden voor een schatting, welke mogelijkheden de onderneming in de onderhandelingen heeft. Vooral in de ontwikkelingslanden, maar toch ook wel in de geïndustrialiseerde staten, waar de individuele ambtenaar of minister, zoals gezegd, juist op economisch gebied een steeds grotere beleidsvrijheid toegemeten krijgt, is de persoonlijke instelling van de gesprekspartner dikwijls van eminent belang. De politicoloog interesseert zich daarbij vooral voor de politieke affiliaties en oogmerken, die in het optreden van de betrokken ambtenaar of minister een rol kunnen spelen en die soms tot beduidende afwijkingen van de officiële regeringspolitiek kunnen leiden. Ook kan het van belang zijn vast te stellen welke plaats de onderhandelaar inneemt in de nationale politieke verhoudingen, in het kabinet of in de ambtelijke hiërarchie. Daarbij is niet alleen de omvang van zijn persoonlijke macht of invloed een faktor van gewicht, maar ook de vraag, welke politieke vooruitzichten hij heeft. Wat dit laatste betreft, zou het namelijk kunnen gebeuren, dat een akkoord, dat eventueel de persoonlijke kenmerken draagt van de functionaris waarmee men het heeft bereikt, deze functionaris niet overleeft. Ook kunnen zich gevallen voordoen, dat een politicus of functionaris zijn aangetaste politieke debiet of zijn plaats in de hiërarchie tracht te verbeteren, door interessante contracten met internationale ondernemingen in de wacht te slepen. Voor de betrokken internationale ondernemingen kan zich dan de moeilijke keuze voordoen, of men al of niet op dergelijke avances moet ingaan. Slaagt de partner erin het politieke hoofd boven water te houden, dan kan men toekomstige relaties ernstige schade toebrengen door niet op zijn avances in te gaan. Slaagt hij daarin niet, dan kan men door er wel op in te gaan hetzelfde negatieve effect bereiken hebben.

c *Welke is de aard van de ambtelijke structuur bij de buitenlandse overheid?* – De ambtelijke structuur, waarin de onderhandelingspartner geplaatst is, kan in zoverre van betekenis zijn, dat in sommige landen zo weinig bevoegdheden in werkelijkheid gedecentraliseerd zijn, dat elk enigszins belangrijk akkoord het fiat van de regeringsleider behoeft. Deze overweging kan van belang zijn voor het niveau waarop

men zijn onderhandelingen onderneemt. Daarnaast spelen met name in de ontwikkelingslanden buitenlandse technische adviseurs dikwijls een dominerende rol in de ambtelijke structuur, vooral in contacten met buitenlandse ondernemingen. Ook in relaties met Oost-Europa is kennis van de ambtelijke structuur en de informele verhoudingen, die daarin een rol spelen, over het algemeen van groot belang.

d *Welke incidentele factoren van politieke aard kunnen zich doen gelden?* – De incidentele politieke factoren, die het verloop en de resultaten van de onderhandelingen kunnen beïnvloeden zijn talrijk en zeer verschillend van karakter.

Het tijdstip waarop men de onderhandelingen voert kan uit politieke overwegingen gunstig of ongunstig zijn. Bevindt het land waarop men het oog heeft zich in de aanloopfase van een meerjarenplan, zijn er verkiezingen of regeringswisselingen op handen, is er sprake van wrijvingen met andere landen, die de houding van de onderhandelingspartner incidenteel beïnvloeden e.d. Het kan ook zijn, dat de betrokken overheid zelf, niet uit overwegingen van lange termijn politiek, maar op grond van opportunistische motieven, investeringen tracht aan te trekken. Een ander punt is dat de onderneming in gesprekken of op andere wijze dikwijls betrokken wordt in politieke kwesties. Informatie over die kwesties en ten aanzien van de vraag welk standpunt in het betrokken land als voldoende neutraal geaccepteerd wordt, kan heel nuttig zijn, wanneer men een politiek thema niet kan omzeilen.

ENKELE METHODOLOGISCHE OPMERKINGEN ¹⁸

De politieke risico-factoren, die hierboven genoemd werden en die van de onderneming een actief aanpassingsbeleid vragen, onderscheiden zich in enkele opzichten van de sociale, economische, markt-technische, fiscale en juridische risico's, waarmee de ondernemer geconfronteerd wordt en waarvoor hij de hulp van gespecialiseerde adviseurs inroept. De gegevens met betrekking tot de niet-politieke risico's kunnen praktisch steeds op uniforme wijze worden verzameld en in zoverre zij kwantificeerbaar zijn kunnen zij over het algemeen zonder veel moeite in een onderzoek-model worden ingepast. De procedures, die de betrokken specialisten bezigen, zijn dan ook in hoge mate gestandaardiseerd. De evaluatie van de economische milieus, waarin de internationale onderneming risico's neemt, geschiedt eveneens volgens algemeen aanvaarde door economen en sociologen opgestelde richtlijnen.

¹⁸ Alleen methodologische aspecten van de *bedrijfspolitologie* komen hier aan de orde.

Bestaan er dus vrijwel algemeen aanvaarde methoden ten aanzien van de analyse der niet-politieke risico-factoren, die de internationale onderneming bij haar internationale optreden ontmoet, wat betreft het onderzoek naar de politieke milieus waarin zij specifiek politieke risico's loopt en met de verzameling, de verwerking, de analyse en evaluatie van politieke data is een dergelijke situatie nog niet bereikt. Een reden daarvoor is, dat politieke risico's meestal uit onmeetbare elementen zijn opgebouwd. Die elementen zijn immers veelal imponderabel, historisch uniek en dikwijls op individuele houdingen en gedragingen van enkele 'decision-makers' gebaseerd en onttrekken zich dan aan kwantitatieve benaderingen. Ook zijn er nog geen geijkte modellen ontwikkeld, waarmee politieke situaties 'te lijf' gegaan kunnen worden.

Een andere belangrijke eigenschap van politieke risico's is, dat zij dikwijls 'onsplitsbaar' zijn. Daarmee bedoel ik, dat zij alle activiteiten van de onderneming in een bepaald land of op een bepaald terrein in hun totaliteit raken. Terwijl fiscale, sociale, economische of markt-technische factoren, die ongunstig uitvallen, over het algemeen — althans gedeeltelijk — gecompenseerd kunnen worden door gunstige factoren uit dezelfde of een andere sfeer, beïnvloeden politieke factoren het ondernemen dikwijls in een onomkeerbare richting. De nadelige gevolgen van fiscale wetten of economische maatregelen kan de ondernemer zelf veelal op korte termijn redresseren door zijn beleid daarbij aan te passen, maar een nationalisatie van produktiemiddelen en een om politieke redenen mislukte onderhandeling zijn niet zonder meer terug te draaien. Ook wanneer dit bij uitzondering wél het geval zou zijn, dan is de nieuwe uitgangspositie van de internationale onderneming in het betrokken milieu veelal toch een volkomen andere geworden dan voorheen. Het zijn deze aspecten van politieke risico's — hun onmeetbaarheid en onsplitsbaarheid — die het verklaarbaar maken, dat de ondernemer zelf de politieke ontwikkelingen geheel wil beoordelen en dat hij, meer dan bij de niet politieke risico's het geval is, nog aarzelt op het oordeel van adviseurs te vertrouwen. (Uiteraard speelt hierbij zowel de ruimte voor subjectieve beoordeling, die gelaten wordt door de onmeetbaarheid van de factoren, als de jeugd van de politicologie een belangrijke rol). Ditzelfde geldt voor plaatselijke directies, die steeds de eerst aangewezenen waren, om ten aanzien van hun land of gebied als politiek adviseur van de centrale ondernemingsleiding op te treden. Naar gelang de werkzaamheden van een internationale onderneming in het buitenland meer politiek georiënteerd zijn en zij minder technische en commerciële eisen aan de lokale directie stellen, ziet men dan ook dat, bij de keuze van lokale directeuren vooral met hun politieke 'feeling' en ervaring wordt rekening gehouden.

Men kan zich afvragen of de internationale onderneming er in de toekomst mee zal kunnen volstaan, haar aanpassingsbeleid aan de politieke milieu-veranderingen uitsluitend op adviezen van lokale directies te baseren.¹⁹ Immers, omdat lokale directies over het algemeen te zeer in beslag genomen worden door dagelijkse technische en commerciële problemen, zullen zij nauwelijks aan een systematische analyse van de politieke situatie kunnen toekomen. Bovendien worden zij in een juiste beoordeling van de politieke ontwikkelingen belemmerd, doordat zij zijn ingeweven in een patroon van relaties met de lokale heersende groepen. Zij kunnen het zich daarom veelal niet veroorloven die eenzijdigheid van hun contacten te doorbreken, door met andere politieke groeperingen, die in de toekomst mogelijk de machtsposities bekleden, betrekkingen te onderhouden.

Daar komt nog bij, dat hun contacten op regerings-niveau de lokale directies gemakkelijk in de verleiding kunnen brengen, hun aandacht uitsluitend te richten op de voornaamste acteurs op het politieke toneel met voorbijgaan van de politieke stromingen en bewegingen waarvan deze acteurs de exponenten zijn. Ook de internationale politieke verhoudingen, waarbinnen de nationale politieke ontwikkelingen zich afspelen, onttrekken zich over het algemeen aan het oog van lokale directies. Op de betekenis van deze internationale factoren voor de ondernemingsstrategie heb ik hierboven gewezen. Tenslotte moge de overweging genoemd worden, dat een gespecialiseerde opleiding meer en meer vereist is om de vele gegevens, die in de politicologische literatuur liggen opgeslagen te systematiseren en te evalueren. Dit vereist bovendien een uitschakeling van eigen subjectiviteit, die men van functionarissen aan het 'front' niet kan en mag verwachten.

Deze kritische overwegingen doen overigens niet af aan de belangrijke rol, die de lokale directies en de lijn functionarissen van de 'centrale' der internationale onderneming vervullen in de vormgeving en de uitvoering van het actieve adaptatie-beleid. Zij beogen alleen duidelijk te maken, dat daarnaast de systematische studie, de objectiverende beschouwingwijze en de specialistische inbreng van de politicoloog een noodzakelijke component van de beleidsvorming zijn.

¹⁹ De taak van de Buitenlandse Dienst op het gebied van de economische informatie en de exportbevordering vindt men beschreven in Bijlage 1 bij het 'Verslag van een Werkgroep' onder de titel 'Buitenlandse Dienst Economische Informatie en Exportbevordering' 's-Gravenhage 1967.

Politieke adviezen verstrekt de Buitenlandse Dienst, voorzover bekend, zelden aan het bedrijfsleven.