



Clingendael Policy Brief

No. 11, August 2012

The Clingendael Institute

Blinde vlekken van het buitenlands beleid

Barend ter Haar

Inleiding

De internationale ontwikkelingen kort na de Tweede Wereldoorlog, zoals de dekolonisatie en de oprichting van VN, NAVO en EEG, hebben geleid tot een fundamentele verandering van het Nederlands buitenlands beleid. Maar hoewel de wereld sindsdien zeer sterk is veranderd, is het Nederlandse buitenlands beleid grotendeels gelijk gebleven. Nieuwe uitdagingen vallen daardoor vaak tussen wal en schip en kansen om daarop invloed uit te oefenen blijven liggen. Een regeringsbrede heroriëntatie van het Nederlandse buitenlands beleid is daarom dringend gewenst.

De wereld verandert snel maar het Nederlands beleid niet

Nederland heeft een ongekend niveau van welvaart en welzijn bereikt, maar is afhankelijker dan ooit van wat er elders in de wereld gebeurt. Het traditionele onderscheid tussen binnenlands beleid en buitenlands beleid is daardoor vervaagd. Het is voor de gezondheid en het welzijn van de Nederlanders bijvoorbeeld belangrijker wat er buiten Nederland beslist wordt over klimaatverandering, energiebeleid en milieubeheer dan wat hierover in Den Haag wordt besloten.

Alle reden dus voor een actief buitenlands beleid om een effectieve wereldwijde aanpak te bevorderen van problemen die ook Nederland bedreigen. Hiervan is echter slechts incidenteel sprake. Want ook al is het aantal ambtenaren dat zich met het buitenland bezig houdt enorm gegroeid, niet alleen op BZ en op de posten maar ook op de vakdepartementen, de structuur van het Nederlandse beleid is nog steeds een afspiegeling van de wereld die kort na de Tweede

Wereldoorlog vorm kreeg en is nog steeds gebaseerd op dezelfde vier pijlers: handelsbevordering, NAVO-lidmaatschap, Europese samenwerking en ontwikkelingshulp.

Voor elk van deze pijlers is er een Directoraat-generaal en meestal ook een aparte minister of staatssecretaris, maar de wereldwijde samenhang van de problemen waar we voor staan valt buiten ieders gezichtsveld. Voor de coördinatie van het Nederlands beleid ten aanzien van wereldwijde vraagstukken draagt niemand verantwoordelijkheid. De Nederlandse regering heeft dus geen visie op de wereld en op de plaats die Nederland daarin kan en wil innemen.

De manier waarop de Nederlandse regering zich georganiseerd heeft, niet alleen de splitsing tussen buitenlandse zaken en ontwikkelingshulp, maar ook de taakverdeling – of het gebrek daaraan – tussen BZ en de vakdepartementen, heeft als resultaat dat nieuwe wereldwijde ontwikkelingen structureel buiten haar gezichtsveld vallen: blinde vlekken dus.

Wanneer een probleem zeer hoog op de internationale agenda komt, zoals het klimaatvraagstuk, dan komt het wel in beeld, maar zolang een nieuw wereldwijd probleem alleen maar heel belangrijk is, maar niet politiek urgent, dan blijft het onzichtbaar en gebeurt er weinig of niets. Dit geldt onder meer voor wereldwijde samenwerking op het gebied van oceaانبewer, zoet water, wetenschap, bio-ethiek en onderwijs.

De wereld buiten beschouwing gelaten

De belangrijkste blinde vlek betreft waarschijnlijk de samenhang tussen de toekomst van Nederland en de toekomst van het buitenland. Vakdepartementen hebben veelal weinig belangstelling voor wat er elders in de wereld gebeurt en onderschatten daardoor systematisch hoe groot de invloed van het buitenland op Nederland is. Wat er elders in de wereld gebeurt of juist niet gebeurt op het gebied van energie, klimaat, milieu, natuur, cultuur, onderwijs en wetenschap heeft ook grote gevolgen voor Nederland. Wanneer we daar invloed op willen uitoefenen, bijvoorbeeld door internationale samenwerking en internationale afspraken, dan zullen we ons daar actief voor moeten inzetten.

Zo heeft Nederland er bijvoorbeeld belang bij dat niet alleen de Nederlandse bevolking, maar ook de rest van de wereldbevolking goed onderwijs krijgt. Dat is immers een essentiële voorwaarde voor democratie, emancipatie en duurzame economische ontwikkeling. Bevordering van goed onderwijs voor iedereen, overal in de wereld, is daarom een zaak van eigenbelang. De Nederlandse regering neemt echter vaak niet actief deel aan internationaal overleg over onderwijs en laat daarmee kansen lopen om op dit terrein invloed uit te oefenen.

Dit geldt ook voor wereldwijde wetenschappelijke samenwerking. Alleen door wereldwijd samen te werken op het gebied van wetenschap en technologie hebben wij kans het hoofd te bieden aan de wereldwijde uitdagingen op het gebied van onder meer klimaat, water, energie, voedsel en grondstoffen. Het is natuurlijk mooi wanneer we in Nederland milieuvriendelijke technieken ontwikkelen, maar het milieu schiet daar weinig mee op wanneer die technieken niet massaal ter beschikking worden gesteld van de

bevolking van landen als India en Nigeria. De moeite die het gekost heeft om HIV-aids medicijnen binnen het bereik te brengen van de Afrikanen die dat nodig hadden, geeft aan hoe moeilijk dat ligt. Wereldwijd overleg tussen beleidsmakers, wetenschappers en bedrijven is daarom dringend gewenst. De Nederlandse regering neemt echter gewoonlijk niet actief deel aan internationaal overleg waar dit onderwerp aan de orde gesteld kan worden.

Voor bio-ethiek en voor zoet water geldt hetzelfde: noch het betreffende vakdepartement, noch het ministerie van Buitenlandse Zaken lijkt oog te hebben voor de wereldwijde dimensies van deze onderwerpen.

Voor zover vakdepartementen belangstelling hebben voor wat er in het buitenland op hun werkkterrein gebeurt, beperkt deze zich gewoonlijk tot samenwerking met de lidstaten van EU en OESO en tot hulp aan ontwikkelingslanden. Dat betekent dat hun blinde vlek ongeveer 85% van de wereldbevolking omvat. Van de zeven miljard mensen op aarde wonen er immers grofweg één miljard, de *golden billion*, in de westerse landen die lid zijn van de OESO en één miljard in de landen waar we hulp aan geven, de *bottom billion*. De meeste vakdepartementen kijken niet verder dan de *golden billion* en BZ/OS niet verder dan de *bottom billion*. Vijf miljard mensen blijven buiten beschouwing. Niemand kijkt naar de wereld als geheel.

Een breed erkende blinde vlek betreft het klassieke ontwikkelingshulpparadigma, dat er van uit ging dat ontwikkelingshulp los kon worden gezien van de rest van het buitenlands beleid. Vijftig jaar geleden leek het zo simpel: als de rijke ontwikkelde landen nu maar geld en technische hulp gaven aan de arme onderontwikkelde landen, dan zouden die zich wel ontwikkelen tot welvarende landen. De werkelijkheid bleek ingewikkelder te zijn.

Dat diepe armoede nog veel voorkomt is niet in de eerste plaats veroorzaakt door een gebrek aan hulp, maar heeft andere oorzaken zoals oorlog, slecht bestuur en binnenlandse ongelijkheid. De meeste armen wonen inmiddels niet meer in de minst ontwikkelde landen, maar in landen met een sterke economische groei, zoals India.

Dat wil niet zeggen dat er geen geld meer nodig is voor ontwikkelingshulp. Integendeel, maar een structurele aanpak van het armoedeprobleem in de wereld is minstens evenzeer een kwestie van conflictbeheersing, mensenrechten, emancipatie en democratie als van ontwikkelingsgeld. Het geval wil echter dat conflictbeheersing, mensenrechten en democratie gewoonlijk in de portefeuille van de minister van Buitenlandse Zaken zitten en niet in die van zijn collega voor Ontwikkelingssamenwerking. De sleutel van het ontwikkelingsvraagstuk ligt dus voor een groot deel in handen van de minister van Buitenlandse Zaken.

Dit alles pleit voor een geïntegreerd beleid voor internationale samenwerking, maar met twee kapitels op het schip is dat tot nu toe nooit helemaal gelukt. Dus blijft de merkwaardige situatie voortbestaan dat we aan de zogenaamde concentratielanden wel veel hulp geven, maar er niet structureel mee samenwerken omdat dat buiten de competentie van Ontwikkelingssamenwerking ligt. Toen een Pakistaanse minister enkele jaren geleden voorstelde om samen te werken op het gebied van hoger onderwijs was de Nederlandse reactie daarom afwijzend. OS kon er niets mee omdat hij geen geld vroeg en voor OCW lag samenwerking met Pakistan buiten het gezichtsveld.

Een blinde vlek ter grootte van twee derde van het wereldoppervlak zijn de oceanen. Zij zijn van wereldbelang, maar ze worden bedreigd door de onzorgvuldige wijze waarop de mens met ze omgaat. Overleg hierover vindt plaats in verschillende fora. In enkele daarvan, vooral op juridisch gebied, is Nederland heel actief, maar aan andere wordt door Nederland niet of nauwelijks deelgenomen. Tekenend is dat toen Nederland in 2009 het verzoek kreeg te spreken op een internationaal ministerieel forum over oceaanbeheer, het verstek moest laten gaan omdat het onduidelijk was welke bewindspersoon voor dit onderwerp verantwoordelijk was.

Nederland is overigens bij lange na niet het enige land dat niet of slechts passief deel neemt aan veel mondiaal overleg. Hetzelfde geldt voor de meeste West-Europese landen. Waar deze landen vijftig jaar geleden nog meenden dat ze in de wereld de "White

Man's Burden" te dragen hadden, vervallen ze nu in het andere uiterste en dagen ze op internationale conferenties vaak helemaal niet meer op. Hierbij doet zich vaak het verschijnsel van kluitjesdiplomatie voor, dat wil zeggen dat Europese ministers ofwel allemaal willen komen of het allemaal laten afweten.

Buiten Europa bestaat daarentegen vaak opvallend veel belangstelling voor meer wereldwijde samenwerking. Een belangrijke reden daarvoor is waarschijnlijk dat deze landen nog niet beschikken over regionale organisaties die zich kunnen meten met EU, OESO en NAVO en daardoor niet in de verleiding komen te denken dat ze met regionale samenwerking kunnen volstaan. Maar deze landen zijn over het algemeen nog niet zover dat ze de traditionele leidende rol van het Westen overnemen, nu dat het steeds vaker laat afweten.

Een typisch voorbeeld van dat laatste was de *World Conference on Early Childhood Care and Education* die in september 2010 in Moskou werd gehouden. Hoewel de West-Europese landen jaarlijks honderden miljoenen ontwikkelingshulp geven ten behoeve van Onderwijs voor Allen, was geen van de West-Europese ministers bereid over dit onderwerp te overleggen met zijn collega's elders uit de wereld. Onder de 67 ministers en onderministers die aan de conferentie deelnamen was er daarom geen enkele uit een West-Europees EU-land.

Een vergelijkbare ondervertegenwoordiging van West-Europa was te zien op andere door Unesco belegde ministeriele onderwijsconferenties, zoals de Wereld Conferentie betreffende Onderwijs voor Duurzame Ontwikkeling die in 2009 in Bonn werd gehouden en op de conferentie over volwassenenonderwijs (Confintea VI) die datzelfde jaar in Brazilië werd gehouden.

Oorzaken

Waarom heeft de Nederlandse regering zo veel moeite zich aan te passen aan de grote veranderingen van de afgelopen vijftig jaar? Hiervoor kunnen allerlei redenen worden aangedragen, maar de belangrijkste daarvan is de in beton gegoten competentieverdeling

tussen de ministeries die een afspiegeling is van een wereld die niet meer bestaat.

In het Nederlandse politieke systeem worden de verschillende departementen gewoonlijk geleid door ministers van verschillende politieke partijen. Om competentiegeschillen te voorkomen zijn de grenzen tussen de departementen daarom zeer precies vast gelegd. Het probleem is dat deze taakverdeling stamt uit een tijd dat de meeste ministeries zich louter bezig hielden met binnenlandse zaken en buitenlandse zaken werden overgelaten aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Maar tegenwoordig is iedere minister tevens minister van zijn eigen buitenlandse zaken.

Er zijn een paar uitzonderingen op deze verkokering. De grootste daarvan betreft de Europese samenwerking. De Nederlandse inbreng in Brussel wordt gecoördineerd door het Directoraat-generaal Europese Samenwerking van BZ. Wanneer het gaat om de Nederlandse inbreng in wereldwijde fora, zoals de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, staan de muren tussen de departementen gewoonlijk echter nog recht overeind.

Een voorbeeld: als de met onderwijs belaste directie van Buitenlandse Zaken een week lang overleg voert met de onderwijsdeskundigen van de Nederlandse ambassades en daarbij niemand van OCW uitnodigt, dan is op OCW daar niemand over verbaasd. Omgekeerd hoeft OCW BZ niet op de hoogte te houden van wat het doet op het gebied van internationale wetenschappelijke samenwerking.

Het nadeel van deze geschotte benadering is dat niemand het overzicht heeft en dat lacunes gemakkelijk onopgemerkt blijven. Een voorbeeld daarvan is het Nederlandse beurzenbeleid: een lappendeken van losse programma's. Omdat een onderliggende regeringsbrede strategische visie ontbreekt, laat Nederland veel kansen lopen. Zo maakt Nederland nauwelijks gebruik van de mogelijkheid een nieuwe Oekraïense elite te helpen opleiden en biedt het beurzenprogramma voor landen als Irak en Tunesië geen ruimte voor studenten die zich hier in mensenrechten en democratie willen verdiepen.

Wat te doen?

Erken dat wereldwijde samenwerking een Nederlands belang is

Nederland moet de illusie opgeven dat wereldwijde samenwerking een vrijblijvende zaak is. Veel zaken die van cruciaal belang zijn voor de toekomst van Nederland kunnen alleen op wereldwijd niveau doeltreffend worden aangepakt. Het is in het belang van Nederland zich daar serieus voor in te zetten.

Bevorder een debat over de toekomstige plaats van Nederland in de wereld

Wie in de Nederlandse politiek meer dan een paar weken vooruit kijkt, krijgt al snel het verwijt dat hij zich met "vergezichten" bezig houdt. Als gevolg daarvan worden we plotseling geconfronteerd met problemen die we hadden kunnen zien aankomen. Als we onze toekomst zo veel mogelijk in eigen hand willen houden, dan moeten we af van een cultuur waarin de waan van de dag altijd voorrang heeft boven belangrijke zaken. In de Verenigde Staten is een continu debat aan de gang over de plaats die de VS in de toekomstige wereld kan en wil innemen. Zo 'n soort debat is voor Nederland niet minder relevant. Het is hoog tijd dat we het ook hier aangaan teneinde richting te geven aan ons beleid.

Zoek medestanders

Dit debat dient niet in isolement gevoerd te worden, maar uitgangspunt te zijn voor actief overleg met medestanders in binnen- en buitenland, niet alleen de bekende gelijkgezinde Westerse landen, maar ook landen elders in de wereld en niet-gouvernementele instellingen zoals wetenschappelijke instituten, NGO's en bedrijven. Omdat het niet mogelijk is op alle terreinen even actief te zijn, zou tot een werkverdeling gekomen moeten worden. Zo kan kluitjesdiplomatie voorkomen worden.

Loop niet weg maar hervorm bestaande instituties

Hoe moeizaam het VN-systeem ook werkt, we hebben geen goed alternatief. Met kritiek uiten vanaf de zijlijn en met wegblijven bereiken we niets. Als we het systeem willen verbeteren, dan moeten we niet weg lopen maar investeren in hervorming. Nu gebeurt helaas het omgekeerde. Eén voorbeeld: door het aantal uitgezonden BZ-medewerkers van de permanente vertegenwoordiging bij Unesco terug te brengen naar een halve formatieplaats, heeft de regering het wel erg moeilijk gemaakt om actief te werken aan hervorming van deze organisatie.

Richt een Directoraat-generaal Mondiale Samenwerking op

Wanneer Nederland op het wereldtoneel een verschil wil maken dan moet het er voor zorgen dat een regeringsbreed samenhangende benadering van wereldwijde vraagstukken verzekerd is. Hiervoor zou op BZ een “Directoraat-generaal Mondiale Samenwerking” kunnen worden opgericht.

Dit directoraat-generaal zou louter belast moeten zijn met coördinatie en niet tevens een of meer specifieke BZ-belangen zoals ontwikkelingshulp moeten behartigen. Bij de opzet zou geleerd kunnen worden van het Directoraat-generaal Europese Samenwerking dat een tot op zekere hoogte vergelijkbare rol speelt voor Europese vraagstukken.

Kortom

De afhankelijkheid van Nederland van wat er elders in wereld gebeurt is groter dan ooit. Doordat ministeries daar onvoldoende oog voor hebben missen ze belangrijke kansen en vallen gevaarlijke gaten. Een samenhangende en regeringsbrede visie biedt betere kansen op resultaat, maar dit vergt een fundamenteel andere aanpak van het buitenlands beleid.

Over Clingendael

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael heeft tot doel kennis en meningsvorming over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het Instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad ‘Internationale Spectator’ uit, biedt een breed pakket aan cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

Published by the Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands, Phone: +31(0)70 3245384, fax: +31(0)70 3282002, website: www.clingendael.nl, e-mail: info@clingendael.nl

For more information on Clingendael Policy Briefs and publications in general, please visit: www.clingendael.nl/publications

De auteur

Barend ter Haar is vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd bij het Instituut Clingendael. Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op zijn ervaring als Nederlands ambassadeur bij Unesco, de gespecialiseerde organisatie van de VN op het gebied van onderwijs, wetenschap, cultuur en communicatie. Dit artikel weerspiegelt louter zijn persoonlijke opvattingen.