

OPROEP AAN NIEUWE MINISTER BUITENLANDSE ZAKEN: SPAAR DIPLOMATIEK NETWERK, LEG DE LAT HOGER

JAN MELISSEN EN MAAIKE OKANO-HEIJMANS

Het netwerk van zo'n 150 diplomatieke en handelsposten plus ruim 300 honorair consuls in het buitenland is één van de belangrijkste middelen in het Nederlands buitenlandbeleid. Wat is de toekomst van dit netwerk? De partijen schrijven veel over economische belangenbehartiging. Welke rol moet de diplomatieke dienst hierin spelen? Met deze vragen benaderden we Jan Melissen en Maaïke Okano-Heijmans. Zij geven aan dat het nieuwe kabinet er goed aan zou doen de ambassades een tandje bij te laten zetten. Het strategisch versterken van de economische concurrentiepositie en structurele verbetering van de beeldvorming over Nederland in het buitenland verdienen meer politieke sturing.

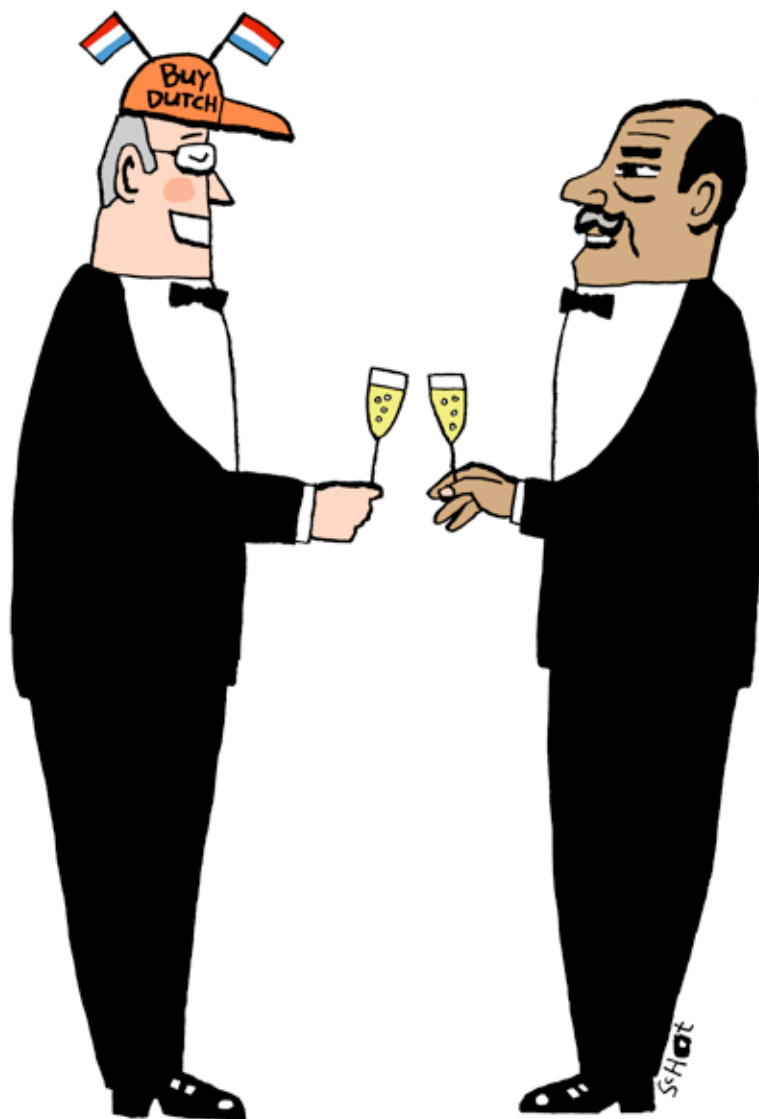
De politieke partijen en hun achterban bieden weinig houvast om te komen tot een strategischer beleid voor economische diplomatie. In de verkiezingsprogramma's hebben veel partijen het over opkomen voor economische belangen. Voor 44% van de kiezers is dit zelfs het belangrijkste doel van het Nederlands buitenlandbeleid (zie het onderzoek van Maurice de Hond). Maar hoe dit in de praktijk vorm moet krijgen, daar blijven de partijen het antwoord op schuldig.

Er is vraag naar een diplomatieke dienst die de samenwerking met bedrijven verbetert en die over het geheel genomen bovenal integrerend optreedt. Doordat bedrijven die internationaal actief zijn het steeds vaker moeten opnemen tegen bijvoorbeeld Chinese bedrijven met een directe link naar de overheid, is dat een van de belangrijkste taken van de toekomstige diplomatie. De diplomatie moet zelfverzekerd de internationale ambitie uitstralen die bij Nederland past. Het zou een welkome breuk zijn met de afgelopen jaren en zoiets werkt alleen als het volgende kabinet een duidelijke politieke lijn uitzet. Nederland kan misschien een voorbeeld nemen aan de durf die de Britten tonen: de regering Cameron kiest in een tijd van bezuinigingen duidelijker voor investering in de diplomatieke posten buiten Europa, onder andere in Latijns-

Amerika, en *Foreign Secretary* Hague staat pal achter zijn apparaat.

Voor het verbeteren van de reputatie van de BV Nederland moeten de ramen op Buitenlandse Zaken eerst flink open. Minister Rosenthal had dappere voornemens, maar hij heeft in die korte tijd de 'rustieke' diplomatie nog niet kunnen 'moderniseren' en zijn optreden was naar het oordeel van de Tweede Kamer niet altijd even gelukkig. Het is nu aan het volgende kabinet de daad bij het woord te voegen. Dat mag trouwens best wat meer trots tonen op de Nederlandse diplomatie zélf als onderschat exportproduct. Nederland heeft in vergelijking met veel andere landen, waaronder de razendsnelle groeiers, een enorme internationale ervaring. Door die ervaring nadrukkelijker met *fast and eager learners* te delen - en tegelijkertijd van hen te leren over de wereld die niet meer die van de 20e eeuw is - kunnen vitale diplomatieke netwerken worden versterkt. Het spreekt vanzelf dat de ambassades op beide fronten een cruciale rol spelen.

Nederlandse ambassades en andere posten zijn doordrongen van het toegenomen belang van economische diplomatie en veel diplomaten zeggen terecht dat ze Nederland altijd al als >



> koopman hebben uitgedragen. Het is echter tijd voor meer strategische inzet en concrete keuzes om het hoofd te bieden aan tal van grote economische vraagstukken.

In het vorige kabinet heeft minister Verhagen de economische diplomatie-agenda eigenlijk meegenomen van Buitenlandse Zaken naar

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en in feite gereduceerd tot handels- en investeringsbevordering. Zijn opvolger Rosenthal verhief economische diplomatie weliswaar tot motto maar wist er niet goed raad mee. Hij raakte al gauw uitverteld en kwam voor de val van het kabinet niet met een eigen verhaal. Zo zijn kansen blijven liggen om

economische diplomatie te verbinden met ontwikkelingssamenwerking, groene groei, duurzaamheid en schaarstevraagstukken. Het kan de posten in het buitenland natuurlijk niet kwalijk worden genomen dat zij het grotere plaatje niet zien, wanneer dat in Den Haag onvoldoende in kaart is gebracht. De politiek moet de hoogte van de lat bepalen.

Het bedrijfsleven weet vaak wel de weg in de landen waar het actief is, maar kan zeker profiteren van economische diplomaten met een brede blik, die handelsbelangen verbinden met buitenlandpolitieke doelstellingen. Vooral buiten de westerse wereld, in landen waar je moeilijk om de overheid heen kunt, hebben bedrijven behoefte aan ambassades die kansen helpen onderkennen en toegang kunnen verschaffen, waarna de bedrijven zelf kunnen scoren.

Het principe van ambassades in bijna alle lidstaten van de EU moet tegen het licht worden gehouden.

In dit verband moet het principe van ambassades in (bijna) alle lidstaten van de EU nog eens tegen het licht worden gehouden. De EU-lobby heeft minister Rosenthal goed ingepakt en voorgerekend dat ook in kleine hoofdsteden als Bratislava en La Valetta een zelfstandige post nodig is. Dicht bij huis kan echter een meer mobiele, expeditieaire dienst wendbaar optreden, terwijl in opkomende economieën op grotere afstand - die ook cultureel veel verder van huis liggen - alleen het langetermijnwerk de gewenste vruchten afwerpt. Ministers in het nieuwe kabinet zouden daar zelf een belangrijke bijdrage aan kunnen leveren. Politieke missies leggen nu eenmaal gewicht in de schaal, juist in landen waar het er veel formeler aan toegaat, dat wil zeggen: buiten Europa en de westerse wereld. In opkomende economie- >

> en, de MIKT's (Mexico, Indonesië, Korea, Turkije) of de zogenaamde Next 11 na de BRIC's (Brazilië, Rusland, India en China), zijn goed voorbereid politiek bezoek en goed uitgeruste ambassades interessant voor de BV Nederland en voor de slagkracht van de Nederlandse diplomatie. Zo werd met de handelsmissie aan Vietnam in maart 2011 de economische relatie tussen beide landen versterkt en leidde deze reis tot investeringen in de gezondheidszorg, waterkwaliteit, en het milieu. Dit alles óók in het kader van de besteding van Nederlandse ontwikkelingsgelden voor dit 'transitieland'.

In de afgelopen jaren zijn er helaas belangrijke missers geweest. Zo stonden Nederland en China vorig jaar stil bij 40 jaar diplomatieke betrekkingen, maar de premier noch de vice-premier of de minister van Buitenlandse Zaken heeft zich in Beijing laten zien. Bij de politieke leiders van de grotere Europese landen - en grote en kleine mogendheden buiten de EU - komt het echt niet op om deze opkomende wereldmacht links te laten liggen. Alsof het voor een land van ons gewicht al niet moeilijk genoeg is om hoog bezoek uit China te krijgen.

Het is de taak van Buitenlandse Zaken om het verband te leggen tussen handelsbevordering en het aanpakken van buitenlandpolitieke uitdagingen als veiligheid.

De sterkste troef van de diplomatie van morgen is de integrerende kracht die ervan uitgaat. De diplomaten van de toekomst zullen steeds meer de samenwerking met actoren buiten de overheid bevorderen en ook meer dan nu verschillende agenda's met elkaar moeten verbinden. Als onderdeel van een breed geformuleerde economische diplomatie is de taak van Buitenlandse Zaken het verband te leggen tussen handelsbevordering enerzijds en het aanpakken van buitenlandpolitieke uitdagingen als veiligheid, mensenrechten, klimaatverandering en de reputatie van Nederland anderzijds.

Welk beeld van Nederland moeten de ambassades neerzetten? Hoe verhoudt zich dat tot de economische doelstellingen van Nederland en de aspiraties bij het samen met gelijkgezinde landen oplossen van mondiale vraagstukken? Het nieuwe kabinet dient stil te staan bij het feit dat de reputatie van Nederland de afgelopen tien jaar een flinke deuk heeft opgelopen. Nooit eerder hebben buitenlandse ambassadeurs in Den Haag zich hierover zo nadrukkelijk en openlijk uitgelaten als in de afgelopen jaren. De diplomatieke praktijk van vandaag zet de Westfaalse diplomatieke wereld soms op zijn kop: ambassadeurs zijn het zelfs als hun plicht gaan zien zich te mengen in interne aangelegenheden. >

INTERVIEW MARISKA VAN BEIJNUM



'WAT WILLEN WE MET ONTWIKKELINGSSAMENWERKING' KOMT VOOR 'WAT WILLEN WE BETALEN'

'WAT LEVERT HET OP?' OOK ONTWIKKELINGSSAMENWERKING MOET IN TIJDEN VAN BEZUINIGINGEN KIJKEN HOE ZE HET BESCHIKBARE BUDGET ZO EFFECTIEF MOGELIJK IN KAN ZETTEN. DRIE VRAGEN AAN MARISKA VAN BEIJNUM VAN DE CONFLICT RESEARCH UNIT (CRU) VAN CLINGENDAEL.

Hoe wordt ontwikkelingssamenwerking effectief?

"Met andere woorden, hoe haal je zoveel mogelijk resultaat? Dat kun je op verschillende manieren bekijken: hoe levert het Nederland zelf zoveel mogelijk op? Of hoe zet Nederland zichzelf zo effectief mogelijk in, om zo veel mogelijk resultaat te boeken op het gebied van armoedebestrijding? Je kunt hierin een *win-win* situatie creëren door bijvoorbeeld op gebieden te helpen waar Nederland zelf verstand van heeft, en dan kun je denken aan watermanagement en recht en veiligheid."

"Ontwikkelingssamenwerking is niet meer zielige, arme mensen helpen. De vraag of het Nederland ook wat oplevert, is een terechte vraag - het gaat immers om belastinggeld dat wordt uitgegeven.

En de ene effectiviteit sluit de andere niet uit. Als een land stabiel(er) wordt (mede) dankzij Nederlandse steun op het terrein van recht en veiligheid, kan het een interessante afzetmarkt worden."

Ontwikkelingssamenwerking is niet meer zielige/ arme mensen helpen.

"Het bedrijfsleven kan daarin een partner zijn en ook een voorbeeld. Shell investeert in gebieden waar het naar olie wil boren in onderwijs en de gezondheidszorg - zoals bijvoorbeeld het geval is in Nigeria. Zo creëert het draagvlak bij de bevolking voor de eigen onderneming, maar draagt het tegelijkertijd bij aan de ontwikkeling van dat gebied."

Mag je voorwaarden verbinden aan hulp?

"Daar moet je zeker niet bang voor zijn. Je kunt bijvoorbeeld voorwaarden aan resultaten stellen en afspreken dat de lening een schenking wordt op het moment dat die doelstellingen zijn gehaald. In het verleden was men daar heel terughoudend in, maar ontwikkelingssamenwerking is niet alleen

> Nooit eerder hebben Nederlanders ook zo veelvuldig moeten proberen uit te leggen wat er hier aan de hand is. Imago's veranderen langzaam dus een decennium is relatief kort, maar de grote zorgen van diegenen die verder kijken dan de binnenlandse maatschappelijke malaise zijn terecht. De bredere Europese context waarin ons land opereert stelt evenmin gerust: in de aanhoudende crisis is de EU bezig haar *soft power* in de wereld snel te verspelen. De neergang in de internationale beeldvorming die samengaat met de economische recessie, is geen kleinigheid. Het vraagt om een brede aanpak van de Nederlandse publieksdiplomatie, die meer is dan een gesmeerd reactiemechanisme op de zoveelste gril van Wilders. Europese ministers van Buitenlandse Zaken zouden er ook goed aan doen om meer van hun kennis en ervaring met het beïnvloeden van de buitenlandse publieke opinie onderling te delen.

Met visie, ambitie en investeringen kan Nederland veel bereiken, ook in een complexere internationale omgeving en in een periode van afnemende invloed. Dat vraagt echter wel om het soort politieke sturing van bovenaf waaraan het de afgelopen jaren heeft ontbroken. Wil Nederland internationaal blijven meetellen, dan is er geen alternatief.



goed doen maar ook politiek bedrijven. Je moet er alleen wel voor zorgen dat de voorwaarden die je stelt passen binnen internationale afspraken op het terrein van recht en ontwikkeling - het kan niet gaan om voorwaarden die alleen het eigenbelang van Nederland dienen zoals dat in het verleden bijvoorbeeld wel het geval was bij hulp die één-op-één gekoppeld was aan inzet van het Nederlandse bedrijfsleven."

"Natuurlijk is het bij hulp aan conflictgebieden lastiger, maar ook dan kun je doelstellingen formuleren. In Zuid-Soedan zou je bijvoorbeeld de voorwaarde kunnen stellen dat er een gezond publiek financieel managementsysteem komt, zodat het land zelfstandig belasting kan innen. Je moet je dan wel realiseren dat zoiets niet van de ene op de andere dag staat. Een regeertermijn, die in het optimale geval vier jaar duurt, is veel te kort; je hebt hier over processen die in veel gevallen generaties beslaan. Wel zou je afspraken over tussenstappen kunnen maken."

Aan de volgende staatssecretaris/ minister ontwikkelingssamenwerking: Blijf van de koers van het beleid af!

"In een land als Syrië is hulp onder voorwaarden vooralsnog erg gecompliceerd. De vraag wie je moet helpen is al lastig, laat staan de voorwaarden die je eraan koppelt. We weten nog niet welke kant het uit zal gaan voor Syrië, maar gesteld dat het regime-Assad uiteindelijk valt, dan zal een herziening van de grondwet bijvoorbeeld nodig zijn om te voorkomen dat er een nieuwe dictatuur ontstaat. Hulp kun je dan koppelen aan randvoorwaarden om toe te werken naar een politiek bestel waarin de verschillende groeperingen van een land vertegenwoordigd zijn.

Als Nederland alleen bereik je in zo'n situatie overigens niets. Je zult samen met andere donoren moeten optrekken. Als Nederland A als voorwaarde stelt, België B en Duitsland C, dan is de kans op succes uitgesloten. Idealiter werken de verschillende donorlanden samen vanuit één overkoepelende wederopbouwstrategie."

Voor welke beleidskeuzes staat Nederland?

"Allereerst zou ik de aanstaande staatssecretaris of minister op het hart willen drukken om zo veel mogelijk vast te houden aan de afspraken die zijn gemaakt en daarmee een zekere continuïteit van het Nederlandse beleid te waarborgen. Er is nu gekozen om te stoppen met hulp op een aantal terreinen, bijvoorbeeld onderwijs, en om het budget voor andere terreinen, bijvoorbeeld vrede en veiligheid, iets te verhogen. Natuurlijk moet je strategische keuzes blijven toetsen, maar als de volgende bewindspersoon alles omgooit en bijvoorbeeld weer wel op onderwijs wil inzetten, dan creëert hij of zij nog verdere onrust op het ministerie en zet Nederland bovendien internationaal zijn reputatie op het spel."