

Diplomatie toegesneden op de wereld van vandaag

Een beschouwing van de modernisering van de Nederlandse diplomatie en het postennet

2010 - 2014

Laurens Baas

s3986039

begeleider: prof. dr. J. Pekelder

tweede lezer: prof. dr. D.A. Hellema

augustus 2014



Universiteit Utrecht



De Nederlandse ambassade in Berlijn¹

¹ Bron: ANP.

Diplomatie toegesneden op de wereld van vandaag

Een beschouwing van de modernisering van de Nederlandse diplomatie en het postennet

2010 - 2014

Afstudeerscriptie van Laurens Baas binnen de master Internationale betrekkingen in
historisch perspectief aan de Universiteit Utrecht

Samenvatting

In de periode 2010-2014 is de Nederlandse regering bezig met een moderniseringsslag van de diplomatie en het postennet. De bezuinigingen en de veranderende internationale verhoudingen door de globalisering en de opkomende economieën elders in de wereld vormen hiertoe de aanleiding. De focus van de regering is gericht op organisatorische hervormingen en economische diplomatie, al hanteert de eerste minister van Buitenlandse Zaken in deze periode (Rosenthal) een striktere hantering dan de tweede (Timmermans). Vanuit de Tweede Kamer komt de kritiek dat de economische focus te rigide is en bovendien het internationale imago van Nederland schaadt, en vindt de bezuinigingen te fors. De Kamer draait dan ook een deel van de bezuinigingen terug en vraagt om een onderzoek naar de mogelijkheid van financiële bijdrages van het bedrijfsleven voor diplomatieke diensten. Wetenschappers en onderzoekers, in dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van publicaties van de WRR, Groep van Wijzen, IOB en Clingendael, bekritisieren het politieke beleid. Zij vinden de visie te nauw, menen dat economische diplomatie in brede zin moet worden benaderd en dat het slechts een onderdeel is van het buitenlandbeleid en benadrukken dat investeringen juist geboden zijn door de internationalisering van het binnenlandbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat de diplomatie toegesneden op de wereld van vandaag vraagt om een herziening van de organisatie en verhouding van het ministerie en het postennet, een strikte scheiding tussen economische diplomatie en handelsbevordering en een minister van Buitenlandse Zaken die met lef tegen de eigen organisatie in kan gaan en het buitenlandbeleid kan verkopen aan de burger.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	4
Inleiding	6
1. De institutionele context: Diplomatie	8
1.1 Diplomatie als concept	8
1.2 De Nederlandse diplomatie en het postennet	10
2. De politieke context: Economie als leidmotief	14
2.1 De motie-Nicolaï	15
2.2 De periode Rosenthal	19
2.3 De periode Timmermans	27
2.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken	39
3. De analytische context: Diplomatie is meer dan economie	44
3.1 WRR	44
3.2 Groep van Wijzen	50
3.3 IOB	56
3.4 Clingendael	62
4. De politieke context beschouwd: De politiek is kortzichtig	71
4.1 Wereldbeeld	71
4.2 Diplomatie en diplomaten	73
4.3 Economische en handelsdiplomatie	75
4.4 Budget	78
4.5 Ministerie en postennet	80
Conclusie	83
Bronnen	86

‘Un diplomate ne parle pas fromage’

Eelco van Kleffens (minister van Buitenlandse Zaken 1939-1946)

‘De tijd van de diplomatie als rustiek tijdverdrijf is voorbij’

Uri Rosenthal (minister van Buitenlandse Zaken 2010-2012)

Inleiding

De openingscitaten zijn afkomstig van twee verschillende ministers van Buitenlandse Zaken en weergeven twee uitersten in het debat over de functie van de diplomaat. Eelco van Kleffens was minister van Buitenlandse Zaken tijdens en na de Tweede Wereldoorlog en gelauwerd diplomaat toen hij in de jaren '70 van de vorige eeuw zei: '*Un diplomate ne parle pas fromage*', oftewel: een diplomaat praat niet over kaas. Volgens Van Kleffens is het de taak van de diplomaat om de internationale betrekkingen te onderhouden, niet om de nationale handel te bevorderen. Enkele decennia later kondigde zijn opvolger Uri Rosenthal bij zijn aantreden in een interview met *de Volkskrant* een culturomslag aan door te stellen dat 'de tijd van de diplomatie als rustiek tijdverdrijf voorbij is'.² De diplomaat werd neergezet als een lui persoon die borrels afliep in plaats van de 'B.V. Nederland' te verkopen. Deze houding werd Rosenthal door zijn ambtenaren op het ministerie niet in dank afgenomen. Volgens berichten in de *Elsevier* was de samenwerking met de hoogste ambtenaar secretaris-generaal Ed Kronenburg zeer slecht³, terwijl *NRC Handelsblad* een artikel publiceerde waarin ambtenaren anoniem hun beklag deden over de 'ondiplomatieke' Rosenthal.⁴ In eerste instantie lijkt economische diplomatie dus niet populair onder de ambtenaren en diplomaten, maar is in tweede instantie onafwendbaar als ook Rosenthals opvolger Frans Timmermans, die als voormalig diplomaat wel wordt gerespecteerd op het ministerie, en de Tweede Kamer de economische functie van de diplomatie als leidmotief hanteren.

Sinds 2010 is de Nederlandse diplomatie bezig met een moderniseringsslag, die bovendien gepaard gaat met forse bezuinigingen. In deze periode kent Nederland twee verschillende periodes met een andere minister van Buitenlandse Zaken. Zowel Rosenthal als Timmermans zette een beleidsvisie over de modernisering van de diplomatie uiteen in een nota. De Tweede Kamer debatteerde tweemaal uitvoerig met de minister aan de hand van de nota over het onderwerp, terwijl de uitwerking van het beleid op dit moment bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt. Kernwoorden hierbij zijn bezuinigingen, versoberingen, flexibilisering, bevorderen van de Nederlandse economische belangen en focus op de

² Zie: www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1075119/2010/12/15/Rosenthal-onder-vuur-vanwege-standpunt-over-mensenrechten.dhtml.

³ Zie: www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2012/11/Rosenthal-verschijnt-niet-op-afcheid-eigen-ministerie.

⁴ Zie: www.nrc.nl/nieuws/2011/11/19/ambtenaren-in-nrc-rosenthal-niet-diplomatiek-genoeg.

opkomende markten in de nieuwe wereld. Antoniem hieraan is de Nederlandse ambassade in Duitsland die staat afgebeeld op pagina 1 en in 2004 is geopend door toenmalig koningin Beatrix. Het imposante en hypermoderne gebouw ontworpen door Rem Koolhaas aan de rivier de Spree in Berlijn is het toonbeeld van de klassieke diplomatie waarin Nederland door middel van praal de waardering toont over de intensieve diplomatieke relatie met een oude Europese partner. Nu het politieke debat over de hervorming van het diplomatieke beleid voorlopig ten einde is en de uitwerking bij het ministerie ligt, is het interessant om het beleid en de beleidsontwikkeling kritisch onder de loep te nemen.

In dit onderzoek zullen de gronden van de modernisering van de diplomatie nader worden bestudeerd. In het eerste hoofdstuk wordt het concept diplomatie en de inrichting van de Nederlandse diplomatie weergegeven ten nutte van duiding. In het tweede hoofdstuk zal vervolgens de politieke context worden gegeven, voornamelijk door middel van beleidstukken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en vergadernotulen van de Tweede Kamer. Aansluitend wordt de optiek weergegeven van kennishouders uit veld: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Groep van Wijzen, de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en Clingendael. Deze bevindingen worden in het vierde hoofdstuk geprojecteerd op de politieke context. Tot slot volgt een conclusie.

‘Een klein land als Nederland heeft veel buitenland’, zei minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns (1956-1971). Bij een groot buitenland is een degelijk functionerend diplomatiek stelsel essentieel. De modernisering van de diplomatie en de hervorming van het postennet komen derhalve een kritische beschouwing toe.

1. De institutionele context: Diplomatie

Het beroep van diplomaat wordt badinerend ook wel het op een na oudste beroep genoemd. In de oudheid was het uitwisselen van afgevaardigden dan ook al een gewoonlijk gebruik. Er waren destijds tevens economische motieven voor het bedrijven van diplomatie, zoals de afgesproken handelsroutes rond de Middellandse Zee ruim 5.000 jaar geleden. Volgens Thucydides was diplomatie het enige alternatief voor oorlog, in het Byzantijnse Rijk was diplomatie het geraffineerd onder controle houden van barbaren.⁵ In de nieuwe tijd introduceerden de Venetianen de permanente vertegenwoordiging in andere Italiaanse stadstaten, waarmee informatievoorziening een belangrijk component van het diplomatieke werk werd. De invloed van Richelieu op de diplomatieke praktijk was groot door te stellen dat de buitenlandse betrekkingen niet op ad hoc basis maar van structurele aard dienden te zijn.⁶ Met de introductie van nieuwe communicatiemiddelen werd gevreesd voor het voortbestaan van het beroep. De Britse lord Palmerston was na het ontvangen van zijn eerste telegram overtuigd dat dit het einde van de diplomatie zou betekenen. Door de uitvinding van de telegraaf besloot de Britse koningin Victoria geen nieuwe ambassades in te stellen, omdat ‘de tijd voor ambassadeurs, hun pretenties en privileges’ voorbij was.⁷ Het bleek allermist het geval. Mede door de ontwikkelingen van communicatievormen en het groeiend bi- en multilateralisme intensiverden de internationale relaties, en daarmee ook het diplomatieke verkeer. Daarenboven werden de spelregels van de diplomatie geïnstitutionaliseerd in het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer (1961) en het Verdrag van Wenen inzake consulaire verkeer (1963), waarmee het bestaande internationale gewoonterecht werd gecodificeerd. Het is aannemelijk dat diplomatie zal blijven bestaan, al is het continue onderhevig aan ontwikkeling en daardoor dynamisch van aard.

1.1 Diplomatie als concept

Het weergeven van een beknopte geschiedenis van de diplomatie is eenvoudiger dan het geven van een begripsbepaling. Elke poging daartoe heeft beperkingen, waardoor een brede

⁵ Bergeijk, Peter van en Jan Melissen (2010). Economische diplomaten en diplomatieke economen.

International Spectator 64, nr. 2: 68-59, p. 69.

⁶ Melissen, Jan (red.) (1999). *Diplomatie: Radarwerk van de internationale politiek*. Assen: Van Gorcum, p. 11-13.

⁷ Sucharipa, Ernst (2003). De toekomst van de diplomatie: Uitdagingen en instrumenten voor de 21ste eeuw.

International Spectator 57: 179-184, p. 179.

definiëring onontkoombaar is. In dit onderzoek zal dan ook meermaals het probleem met betrekking tot definiëring naar voren komen. Hoe dan ook kan worden gesteld dat diplomatie een instrument is van het buitenlandbeleid van een staat en het een instituut is in de internationale samenleving. Bijkomend gevolg is dat diplomatie een activiteit van de staat is. De kern van het concept van diplomatie is de communicatie, de wisselwerking, het onderhouden van contact en onderhandelingen van staten onderling en van staten met andere internationale actoren. Tevens zijn er bepaalde gedragsvormen verbonden aan de diplomatie. Alhoewel een diplomaat onschendbaar is volgens het Verdrag van Wenen, zijn tact, omzichtigheid, finesse en discretie essentieel voor succesvolle diplomatieke betrekkingen.⁸

Door de globalisering en de groeiende internationale interdependentie zijn het aantal instrumenten en praktijkvormen van de diplomatie de afgelopen eeuw fors toegenomen, hoewel de essentie van diplomatie altijd gelijk is gebleven. De ‘kunst van het uitvoeren van statelijke omgang’ is de kern van zowel publieke, economische, culturele als consulaire diplomatie, en heeft betrekking op een divers palet van onderwerpen. Diplomatie gaat zowel via bilaterale als multilaterale contacten, door middel van verschillende instrumenten.⁹ De verschillende taken en instrumenten van de diplomatie sluiten elkaar niet uit. Landen nemen in de internationale betrekkingen dan ook bijgeval een positie in waaruit de expertise in het bedrijven van een bepaalde vorm van diplomatie blijkt. De Nederlandse diplomatie is in het verleden veelal geprezen voor de bijzondere rol die zij had op het terrein van de mensenrechten. De regering had bepaald dat de bevordering van de rechten van de mens een wezenlijk onderdeel van het buitenlandbeleid was, waardoor Nederland internationaal werd geprezen als gidsland. In werkelijkheid werden in het beleid waarden en belangen continue met elkaar in verband gebracht, en was de symbiose tussen de ‘koopman’ en de ‘dominee’ een betere typering van de praktijk.¹⁰ De globalisering leidt tot nieuwe vragen over hoe in de toekomst het diplomatieke verkeer zal worden ingericht, met een groeiend aantal actoren en nieuwe thema’s.

Diplomatie is dus onbetwistbaar verbonden aan de internationale praktijk van staten en globalisering is op dit moment de grootste uitdaging. Met dit gegeven kan diplomatie in de belangrijkste stromingen van de internationale betrekkingen worden geplaatst. In het realisme

⁸ Leguay-Feilleux, Jean-Robert (2009). *The dynamics of diplomacy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p. 1-23.

⁹ Cooper, Andrew F., Jorge Heine en Ramesh Thakur (2013). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press, p. 20-27.

¹⁰ Melissen (red.), *Diplomatie: Raderwerk van de internationale politiek*, p. 106-107.

is de staat de belangrijkste actor, en kan de staat niet afgaan op andere actoren of instituties in de internationale samenleving om zich te handhaven in het systeem. Hoewel diplomatie een nuttig instrument is in het maximaliseren van het eigen belang, is het in een uiterst geval een hulpmiddel zonder waarde. In het liberalisme wordt gestreefd naar orde, rechtvaardigheid, vrijheid en tolerantie in het internationale systeem. Bovendien is de staat niet de enige actor, waardoor het aangaan van relaties met zowel staten als niet-staten van belang is. Diplomatie is hierbij een zeer doeltreffend instrument. De Engelse school bevat elementen van beide stromingen. Het erkent de anarchie in het internationale systeem en de strijd om (politieke) macht, maar gaat ook uit van gedeelde belangen van staten zoals het delen van normatieve waarden ten aanzien van oorlog en soevereiniteitserkenning. Diplomatie is hierin een essentieel instrument.¹¹ In het neorealisme is globalisering een grote uitdaging door de groeiende kans op conflict door de ongelijke ontwikkelingen van staten. Globalisering is in het neoliberalisme een positieve kracht, omdat alle staten in absolute zin profiteren van economische groei. Sinds de jaren '80 van de vorige eeuw domineert het neoliberalisme en het marktdenken dankzij Ronald Reagan en Margeret Thatcher, maar ontstaat er een paradox met betrekking tot diplomatie. Enerzijds is het doorsijpelen van economische krachten in het gehele functioneren van de overheid een kader waar economische diplomatie eenvoudig in is te plaatsen, anderzijds past het niet bij de vrije hand van het idee van *laissez faire* waar het neoliberalisme aan verbonden is.¹²

1.2 De Nederlandse diplomatie en het postennet

Het Nederlandse buitenlandbeleid is gericht op het bevorderen van de betrekkingen tussen het Koninkrijk en andere landen, zich in te zetten voor de belangen van Nederlanders in het buitenland en het bevorderen van een rechtvaardige wereld waarin vrede en veiligheid, welvaart en vrijheid zijn gewaarborgd. In de grondwet is dan ook een artikel opgenomen dat bepaalt dat de regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. Het ministerie van Buitenlandse Zaken richt het beleid in op vijf kerntaken: politiek (vrede en veiligheid, bevorderen van bilaterale betrekkingen, pers en culturele zaken en publieksdiplomatie), ontwikkelingssamenwerking, Europese samenwerking, economie en handel (bevordering van export en aantrekken van buitenlandse investeringen) en consulaire

¹¹ Neumann, Iver B. (2002). *The English school on diplomacy*. Den Haag: Clingendael, p. 23-25.

¹² Baylis, John, Steve Smith en Patricia Owens (2008). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 90-139.

bijstand aan Nederlandse burgers in het buitenland. De uitvoerders van het buitenlandbeleid zijn de ambtenaren op het departement in Den Haag en de Nederlandse vertegenwoordigers in het buitenland. De directeur-generaal voor Consulaire Zaken en Bedrijfsvoering (DGCB) is verantwoordelijk voor de integrale aansturing van het postennet en tevens het externe aanspreekpunt betreffende het postennet van zowel binnen als buiten de Rijksoverheid. De communicatie tussen Den Haag en de post ter plaatse geschiedt door middel van de regiodirecties op het ministerie. Hier wordt het beleid ten aanzien van landen en regio's ontwikkeld en bepaald, waarin alle facetten van het buitenlandbeleid en de overige directies van het ministerie worden meegenomen. De coördinatie van het beleid ten aanzien van multilaterale organisaties en de verantwoordelijkheid van het beleid ligt bij de forumdirecties. De interdepartementale afstemming van het buitenlandbeleid gebeurt in de Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA), dat wordt voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Over de hele wereld is Nederland vertegenwoordigd door middel van ruim honderdvijftig kantoren, te onderscheiden in bilaterale en multilaterale posten. De kerntaken van het buitenlandbeleid vertaalt zich door in de kerntaken van de posten, al verschilt het zwaartepunt per post. Bij bilaterale posten is er een onderscheid tussen ambassades en consulaire posten. Er zijn honderddertien Nederlandse ambassades die voor alle kerntaken kunnen worden ingezet en hierop zijn ingericht. Een consulaire post valt onder een ambassade en is gericht op de belangbehartigingstaak met betrekking tot handel, consulaire zaken, cultuur en voorlichting. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een consulaire post onder leiding van een beroepsconsul of consul-generaal (vierentwintig kantoren) en consulaten onder leiding van een consul (driehonderdveertig kantoren). De multilaterale vertegenwoordigingen zijn de negentien permanente vertegenwoordigingen (PV) bij internationale organisaties als de VN, de EU en de NAVO. Daarnaast zijn er vier bijzondere vertegenwoordigingen die om politiekgevoelige redenen niet een reguliere vorm kennen, zoals de vertegenwoordiging bij de Palestijnse Autoriteit in Ramallah en het handels- en investeringskantoor in Taipei doordat Nederland Palestina en Taiwan officieel niet erkent. Naast de officiële vertegenwoordigingen zijn er de *Netherlands Business Support Offices* (NBSO's), die uitsluitend gericht zijn op handelsbevordering. Hoewel het onder het ministerie van Buitenlandse Zaken valt hebben de NBSO's een privaatrechtelijke status. Tot slot zijn er de *Regionale Support Offices* (RSO's). Deze kantoren zijn een zelfstandig onderdeel in het postennet en bieden ondersteuning aan de vertegenwoordigingen op het

terrein van bedrijfsvoering en kantoorzaken. Totaal zijn er 1.047 medewerkers actief op een post, een RSO of anderszins gedetacheerd in het buitenland en zijn er ongeveer 2.200 lokale medewerkers in dienst.¹³

Economie en handel is dus één van de vijf kerntaken van het Nederlandse buitenlandbeleid. Economische diplomatie is dan ook geen nieuw verschijnsel, al kent Nederland een wisselende traditie op dit gebied. Na het ontstaan van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588) waren er Nederlandse consuls aanwezig bij potentiële bondgenoten in de oorlog tegen Spanje zoals Frankrijk en Engeland. Er werden echter ook economische en maatschappelijke belangen nagestreefd door middel van een consul in commercieel interessante gebieden als Noord-Afrika, Constantinopel en de Baltische regio. Uniek was de consul die in Aleppo was gestationeerd om aldaar de Nederlandse zakelijke belangen te waarborgen. Deze consul werd niet gefinancierd door de staat, maar door een groep kooplieden. Ondanks de economische terugval in de achttiende eeuw groeide het postennet onder andere door posten in de ‘nieuwe’ gebieden in Amerika, maar nam de kwaliteit en invloed af.¹⁴ Vanaf het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden (1815) tot aan de Tweede Wereldoorlog (1940) was het ministerie van Buitenlandse Zaken nauwelijks professioneel, laat staan dat internationaal afgevaardigden voortkwamen uit de handel of industrie en zich daarmee bezighielden. De algemene optiek heerste dat Nederland te klein was voor grote internationale zaken. Een opmerkelijke constatering voor het internationale handelsland dat Nederland door de hele geschiedenis heen pretendeert te zijn. Wel werden er bilaterale handelsverdragen gesloten waarin Nederland zo laag mogelijke tarifaire handelsbelemmeringen beoogde, hetgeen goed voor de Nederlandse economie werd geacht.¹⁵ Rond 1900 heerste dan ook de liberale opvatting van vrijhandel en werd er enigszins snobistische gedacht over handelspolitiek door het bestuur in Den Haag waar adel nog de overhand had. Wel waren er enkele landbouwwattachés, zoals in Londen.¹⁶ Pas na de wereldwijde crisis in 1929 kwam het besef dat internationale handelsbevordering gestuurd vanuit de overheid noodzakelijk was. De economische functie van de diplomatie nam pas

¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Introductiedossier*. Den Haag, p. 3-6, 35.

¹⁴ Melissen, Jan en Ana Mar Fernández (red.) (2011). *Consular Affairs and Diplomacy*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 275-280.

¹⁵ Melissen (red.), *Diplomatie: Raderwerk van de internationale politiek*, p. 154-155.

¹⁶ Graaff, Bob de en Duco Hellema (red.) (2007). *Instrumenten van buitenlandse politiek: Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie*. Amsterdam: Boom, p. 245-251.

echt toe na de val van de Sovjet-Unie (1991). Ten eerste door de nieuwe handels- en investeringsruimtes in Midden en Oost-Europa en de opkomende markten van de BRICS-landen.¹⁷ Ten tweede door de voortschrijdende Europese integratie waarbij ondanks het ontstaan van de interne markt commerciële handelsbelangen een nationale zaak bleven. Ten derde door de strategische inzet van de overheid, waarbij in sectoren als water en infrastructuur in het buitenland veelal overheden zijn betrokken.¹⁸

In het buitenland was er eveneens lange tijd weinig aandacht voor economische diplomatie. Economen waren niet geïnteresseerd omdat overheidsactiviteiten als marktverstoring werden beschouwd, politicologen waren niet geïnteresseerd omdat economische factoren louter als factoren werden beschouwd die de internationale machtsverhoudingen bepaalden. Beleidsmakers vonden veelal dat diplomatie van een hogere orde was dan economie en de buitenlandse betrekkingen niet of nauwelijks een onderwerp was dat van direct belang was voor de binnenlandse economie. De drijvende kracht achter het groeiende belang van het concept was de groeiende handel en investeringen met voormalige communistische landen en opkomende markten in Azië en Zuid-Amerika. Culturele en institutionele verschillen bleken barrières te vormen, terwijl ook het economisch speelveld en de regelgeving niet gelijk waren aan die van OESO-landen. De erkenning dat ondersteuning van het bedrijfsleven op buitenlandse markten positieve effecten sorteert op de binnenlandse welvaart was hierin essentieel.¹⁹

Diplomatie is een eeuwenoud concept, en ook economische diplomatie is alles behalve nieuw. Rond de twintigste eeuwwisseling heerste het liberale idee van vrijhandel, vanaf het midden van de jaren '80 van de vorige eeuw domineert het neoliberalisme. Hoewel Nederland zich pas laat ging focussen op handelspolitiek, heeft economische diplomatie na de Koude Oorlog een aanmerkelijke plaats in het buitenlandbeleid verworven. Ruim twintig jaar later is intensivering van de economische diplomatie terug op de nationale politieke agenda.

¹⁷ Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

¹⁸ Bergeijk, Van en Melissen, *Economische diplomaten en diplomatieke economen*, p. 68-69.

¹⁹ Kosteci, Michel en Olivier Naray (2007). *Commercial diplomacy and international business*. Den Haag: Clingendael, p. 14-16.

2. De politieke context: Economie als leidmotief

In een onderzoek naar het beleid van de modernisering van de Nederlandse diplomatie is de motie-Nicolaï cum suis over een selectiever en effectiever postennetwerk een rationeel beginpunt. Deze motie werd ingediend door VVD-Kamerlid Atzo Nicolaï tijdens de plenaire behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken 2010 in de Tweede Kamer op 18 november 2009, en werd met een ruime meerderheid aangenomen. In de kabinetsperiode van Balkenende IV (2007-2010) spreekt de Kamer zich voor het eerst uit over de herziening van de diplomatie. In het regeerakkoord *Samen Werken, Samen Leven* van de coalitie CDA-PvdA-ChristenUnie waren hierover geen plannen ontvouwd.

Dit verandert na de Kamerverkiezingen van 2010 als regeringspartijen CDA en VVD in het regeerakkoord van Rutte I *Vrijheid en Verantwoordelijkheid* een passage opnemen over de inzet en de instrumenten van de diplomatie. ‘Economische diplomatie wordt een zwaardere component in het werk van ambassades en consulaten. Het postennetwerk wordt herzien opdat er een kleiner en goedkoper maar flexibeler netwerk ontstaat, gebruik makend van verdere samenwerking met ander (EU-)landen en digitale mogelijkheden.’ Daarnaast is het de inzet om de internationale economische relaties actiever in te vullen, met een coördinerende rol van de minister van Economische Zaken in nauwe samenwerking met de minister van Buitenlandse Zaken.²⁰ In deze regeringsperiode wisselt de Kamer eenmaal intensief met de minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal (VVD) van gedachte in een debat over de modernisering van de diplomatie. Het beleid van Rosenthal was hieraan voorafgaand uiteengezet in de nota *Modernisering Nederlandse diplomatie: Een tijdloos vak op eigentijdse leest geschoeid*. Dat de urgentie van de Kamer betreffende dit onderwerp hoog was blijkt uit het gegeven dat Nicolaï en medeondertekenaars via een motie ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken in december 2010 de minister om deze nota verzochten. Ook deze motie werd Kamerbreed aangenomen. In feite vraagt deze motie om een uitgewerkt plan zoals in de eerdere motie al was verzocht, en zodoende voert de Kamer de druk op het ministerie op om het postennetwerk te vernieuwen. Vanaf dit moment houdt de Kamer dan ook een separaat dossier bij op dit onderwerp, onder dossiernummer 32 734.²¹

²⁰ Ministerie van Algemene Zaken (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid – Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag, p. 8.

²¹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32734>.

Na de verkiezingen in 2012 vormen VVD en PvdA de nieuwe regering Rutte II, en wordt de moderniseringslijn doorgezet. In het regeerakkoord *Bruggen Slaan* staat: ‘Om kansen te creëren voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen werken we actief aan de versterking van internationale economische relaties en blijft economische diplomatie een zware component in het werk van ambassades en consulaten’ en ‘We besparen op het postennetwerk, vooral door samenwerking in EU-verband en met andere (Europese) landen’. Het beleid van Rutte I werd *de facto* dus gehandhaafd, met het verschil dat de verantwoordelijkheid op het gebied van de internationale handel nu kwam te liggen bij de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Lilianne Ploumen (PvdA) in plaats van de minister van Economische Zaken. Deze minister zonder portefeuille valt onder het ministerie van Buitenlandse Zaken, waardoor het belang van samenhang op deze beleidsterreinen werd onderstreept.²² De minister van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans (PvdA) stelde de nota *Voor Nederland, wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie* op, en voerde hierover een uitvoerig debat met de Kamer.

De modernisering van de diplomatie behelst dus enerzijds de herziening van de taken en instrumenten en anderzijds bezuinigingen. In dit hoofdstuk wordt het beleid vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en het debat gevoerd in de Tweede Kamer met betrekking tot de hervorming van de diplomatie en het postennetwerk geanalyseerd en worden de politieke keuzes gekarakteriseerd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het beginpunt, de motie-Nicolai, en de ministeriële periodes Rosenthal en Timmermans, waarbij de hierboven genoemde nota's en Kamerdebatten de kern van de uiteenzetting vormen. Tevens zullen andere relevante Kamerstukken en verslagen worden aangehaald. Tot slot worden de organisatorische hervormingen op het departement en het postennet in kaart gebracht middels het interne plan van aanpak van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

2.1 De motie-Nicolai

In het begrotingsdebat van Buitenlandse Zaken in 2009 wijdt Nicolai zijn spreektijd grotendeels aan het Nederlandse postennetwerk. De aanleiding hiertoe is de *Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland* die minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen (CDA) enkele weken voor het debat naar de Kamer had gestuurd. Nicolai, die zelf staatssecretaris van Europese Zaken was in het kabinet-Balkenende I en II, had verzocht om deze visiebrief. In juni 2009 had Verhagen al een brief naar de Kamer

²² Ministerie van Algemene Zaken (2012). *Bruggen Slaan – Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag, p. 14.

verzonden over de synergie tussen het buitenlandsbeleid en de handelspolitiek naar aanleiding van een motie van Martijn van Dam (PvdA) en Hans van Baalen (VVD).²³ Hierin wordt geconcludeerd dat ‘in een sterk globaliserende wereld met nieuwe spelers, waarden en handel elkaar aanvullen en de marges van Nederland beperkt zijn, maar waarin Nederland agenda-stellend zal blijven en een voorstrekkersrol zal blijven spelen’. De tegenstelling tussen handel en waarden wordt tegengesproken, en tevens wordt er aandacht gegeven aan thema’s als Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) en mensenrechten in relatie met handelspolitiek. Volgens Verhagen sluiten handel en waarden elkaar dus niet uit.²⁴

De aanleiding om de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland tegen het licht te houden zijn de veranderende mondiale omstandigheden. Behalve de opkomst van de economische grootmachten China en India een ‘structurele trend’ te noemen, wordt deze bewering niet gestaafd. Voorts hanteert de minister twee invalshoeken. Ten eerste gaat het erom hoe het postennetwerk nog beter kan worden ingezet om de brede Nederlandse belangen te dienen, met name met betrekking tot economische facetten. Het versterken van de economische diplomatie is nodig, omdat de overheid in opkomende markten een grotere rol heeft dan bij traditionele handelspartners. Bovendien dragen intensieve economische relaties tussen landen bij aan vrede en veiligheid, wat vervolgens weer ‘een zekerder omgeving om zaken in te doen’ biedt. Ten tweede gaat het erom het netwerk van vertegenwoordigingen af te slanken en tegelijkertijd de kwaliteit te verhogen. Dit refereert aan de bezuinigingen, al wordt er in de brief, behalve het verlies van honderd arbeidskrachten, hiervan geen concrete invulling gegeven. Het ‘meer-voor-minder-principe’ dat Verhagen bezigt maskeert de tegenstelling die wordt opgeworpen. Enerzijds neemt de druk op het postennetwerk toe omdat de globalisering en de financieel-economische crisis dat vergen, anderzijds moet de vertegenwoordiging inkrimpen. Volgens Verhagen kan dit door de Nederlandse belangen en taken specifiek te bepalen per post, in plaats van het uitoefenen van alle kerntaken. In de brief staan een aantal punten om dit te bewerkstelligen, het ontbreekt echter aan een uitgewerkte visie. In plaats daarvan bevat de brief algemeenheden als ‘meer focus in de werkzaamheden’, ‘kijken voor mogelijkheden voor nauwere samenwerking met gelijkgezinde landen’ en ‘een geïntegreerd buitenlands beleid’. Het sluiten van posten is een mogelijkheid, al wordt niet aangegeven welke criteria hiervoor

²³ Kamerstuk 31 700 V nr. 40 (2008). *Motie van de leden Van Dam en Van Baalen*. Den Haag.

²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Handelsbeleid en vaste waarden in een veranderende wereldorde*. Den Haag, p. 13-16.

gehanteerd worden.²⁵ De brief is dus niet uitgesproken. Mogelijk is het ministerie op zoek naar de politieke verhoudingen met betrekkingen tot de diplomatie, en willen de ambtenaren bij de Kamer een reactie uitlokken door middel van lacunes. Het is echter ook denkbaar dat het ministerie geen concrete hervormingen wenst of de Kamer hier zo min mogelijk bij wil betrekken.

In het begrotingsdebat reageert Nicolaï: ‘De brief is een aardige vingeroefening, maar het gevoel van urgentie ontbreekt. De criteria om de effectiviteit te toetsen worden niet scherp genoeg geformuleerd. Er worden twee invalshoeken gehanteerd, die allebei gaan over betere inzet en minder mensen, maar niet over het maken van echte keuzes en het sluiten van posten.’ Daarnaast bekritiseert Nicolaï de omvang van het postennetwerk in vergelijking met België en Denemarken en het aantal posten in ontwikkelingslanden. De kern van het betoog van Nicolaï is dat de diplomatie de Nederlandse economische belangen moet dienen. Het netwerk moet dusdanig worden hervormd dat Nederland niet overal in de wereld een ‘klein beetje’ zit, maar op een aantal plekken stevig. Nicolaï formuleert een achttal uitgangspunten waarin het onder meer draait om een flexibel en digitaal netwerk, in het algemeen minder en kleinere posten maar op sommige plekken juist uitbreiding en het omvormen van ambassades tot consulaten. Binnen de EU wordt de voorkeur gegeven aan diplomatie via de Permanente Vertegenwoordiging (PVEU) in Brussel in plaats van interne bilaterale contacten. De diplomatieke dienst van de EU de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) moet op termijn de externe bilaterale relaties vervangen. Vanuit de Kamer is er vooral kritiek op de ruimte voor ontwikkelingssamenwerking in dit pleidooi. ‘Je moet ervoor zorgen dat je blijft waar je het hardste nodig bent vanwege ontwikkelingen of de strijd voor de mensenrechten, niet alleen waar de macht of waar het belang ligt’, aldus PvdA-Kamerlid Van Dam. Ewout Irrgang (SP) stelt dat aanwezigheid in ontwikkelingslanden nodig is voor de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking. Nicolaï begrijpt dat de verschillen in opvatting over ontwikkelingssamenwerking tussen de VVD enerzijds en de PvdA, SP en GroenLinks anderzijds wezenlijk zijn, waardoor hij nalaat om het thema ontwikkelingssamenwerking op te nemen in de motie die hij aankondigt over het postennetwerk. Zodoende is de kans op Kamerbrede steun voor zijn voorstel groter.²⁶

²⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland*. Den Haag.

²⁶ Handelingen Tweede Kamer 2009-2010, vergaderingnummer 25 (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010*. Den Haag.

Verhagen is slechts bereid om een analyse te maken van de consequenties van de wensen van Nicolaï met betrekking tot ‘taakstellingen, heroverwegingen, een veranderende wereld en de noodzaak om de anno 2010 belangen van Nederland veilig te stellen’, om daarna in discussie te gaan met de Kamer hierover. Nicolaï is ontevreden over deze reactie van de minister. Hij stelt dat het tijd is voor ‘daden in plaats van woorden’ en dient de volgende motie in over een effectiever en selectiever postennetwerk, die is medeondertekend door de reeds genoemde Van Dam, Maarten Haverkamp (CDA), Mariko Peters (GroenLinks) en Alexander Pechtold (D66):²⁷

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de wereld verandert, waarbij de macht verschuift naar het Oosten, binnen de EU het bilaterale werk minder belangrijk is geworden en het multilaterale werk belangrijker, en de EU extern actiever gaat optreden;

overwegende dat Nederland een relatief groot postennetwerk heeft dat daar nog onvoldoende op is ingericht en flexibeler zou moeten zijn, en er meer gebruikgemaakt zou moeten worden van samenwerking en van digitale mogelijkheden;

verzoekt de regering, uiterlijk 1 april 2010 te komen met een voorstel uitgaande van het Nederlands belang voor een selectiever en effectiever postennetwerk, waarin wordt aangegeven:

1. welke posten gesloten kunnen worden en welke verkleind;
2. waar een nieuwe post of uitbreiding nodig is;
3. hoe beperking van het aantal posten binnen de EU het beste ingevuld kan worden;
4. hoe de PVEU versterkt kan worden;
5. welke consequenties een versterkte Europese diplomatieke dienst voor het postennetwerk moet hebben;
6. hoe het netwerk flexibeler kan worden;
7. welke ambassades tot consulaat omgevormd kunnen worden;
8. hoe meer gebruik kan worden gemaakt van een virtueel netwerk om fysieke aanwezigheid te vervangen;
9. hoe verdergaande vormen van samenwerking met andere ambassades kunnen worden vormgegeven,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie veronderstelt dus een machtsverschuiving naar Azië, een groeiende rol van de EU en een postennetwerk dat te groot en gedateerd is. Er wordt echter geen concreet voorstel gedaan, maar de regering wordt gevraagd om een concreet voorstel op te stellen waarin

²⁷ Kamerstuk 31 123 V nr. 33 (2009). *Motie van het lid Nicolaï c.s.* Den Haag.

aandacht moet zijn voor de negen genoemde punten. Opvallend is dat de motie niet betrekking heeft op ontwikkelings samenwerking en de Nederlandse economische belangen, hetgeen waar Nicolai wel in zijn betoog naar refereert. Door de open benadering wordt de toegankelijkheid om voor te stemmen wordt vergroot, de motie is dan ook aangenomen door een ruime meerderheid van de Kamer.

2.2 De periode Rosenthal

De periode van Rosenthal als minister van Buitenlandse Zaken begint roerig na een interview in *de Volkskrant*, waarin hij de diplomatie als een ‘rustiek tijdverdrijf’ bestempelt. De verhoudingen op het ministerie staan hierdoor direct op scherp. Het departement krijgt ook te maken met bezuinigingen die in het regeerakkoord waren vastgesteld op 18 (2013), 48 (2014), 67 (2015) en 78 (structureel) miljoen euro ten opzichte van het basisjaar 2012. De bezuinigingen op het postennet waren niet gespecificeerd.²⁸ Aan de deadline van 1 april 2010 zoals die was gesteld in de motie-Nicolai kan niet worden voldaan, omdat het kabinet-Balkenende IV begin 2010 demissionair wordt. In de eerste begrotingsbehandeling van minister Rosenthal verzoekt Nicolai in een motie om hier alsnog aan te voldoen.²⁹ Naast Nicolai ondertekenen tien andere Kamerleden de motie en de Kamer spreekt zich dan ook in ruime mate uit voor van de motie. Rosenthal voldoet aan de motie middels de nota *Modernisering Nederlandse diplomatie: Een tijdloos vak op eigentijdse leest geschoeid*. Het is nuttig om te verduidelijken dat Timmermans in deze periode PvdA-Kamerlid is, en dus geen bestuurlijke functie bekleedt.

De nota is in lijn met het regeerakkoord van Rutte I waarin de modernisering en bezuinigingen met betrekking tot de diplomatie waren aangekondigd op basis van de drie pijlers van het buitenlandsbeleid, namelijk stabiliteit en economische groei voor Nederland en bevordering van de mensenrechten. De diplomatie wordt toegesneden op de verschuivende economische en politieke zwaartepunten in de wereld en de groeiende dynamiek waardoor instituties op allerlei niveaus meer verweven zijn. Er is gekozen voor drie uitgangspunten. Ten eerste gaat het om een geïntegreerde benadering van economische belangen, mensenrechten en vrede en stabiliteit, waarbij het Nederlandse belang voorop staat. Ten tweede gaat het om selectiviteit en focus in het postennetwerk teneinde via een afslanking de bezuinigingsdoelstelling te behalen door posten te sluiten of te verkleinen, maar ook mogelijk

²⁸ Ministerie van Algemene Zaken, *Vrijheid en verantwoordelijkheid – Regeerakkoord VVD-CDA*, bijlage p. 5.

²⁹ Kamerstuk 32 500 V nr. 123 (2010). *Motie van het lid Nicolai c.s.* Den Haag.

posten te openen. Ten derde gaat het om het dynamiseren en flexibiliseren van de diplomatie, waarbij het principe van ‘structuur volgt functie’ wordt gehanteerd. Per post wordt de omvang en gewichtigheid bepaald aan de hand van gestuurde resultaten. Leidend in deze keuzes zijn de voor Nederland relevante economische ontwikkelingen. Daarenboven is het streven om ‘het standaardbeeld’ van een ambassade te doorbreken, te investeren in kwalitatief personeel en posten te versoberen. Naast de drie uitgangspunten dienen ook de voordelen van digitalisering worden benut en zal de culturele diplomatie worden ingezet voor economische doeleinden.³⁰

Het gevolg van de economisering van de diplomatie is dat het profijtbeginsel zal worden toegepast, wat betekent dat als de economische belangen van Nederland onvoldoende zijn of bedrijven geen kansen zien de bezetting en vorm van de post wordt heroverwogen. Het postennetwerk moet toegerust zijn om in de brede zin bij te dragen aan successen van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen in het buitenland. Het gaat dan om ondersteuning in de BRICS-landen, identificeren van sectorale kansen in minder grote landen en informatievoorziening in de meer transparante markten. De verbinding van ontwikkelingssamenwerking en economische diplomatie wordt versterkt door de verschuiving van de focus van hulp naar handel en er worden speerpunten gekozen, zoals waterbeheer, die aansluiten bij het topsectorenbeleid van Nederland. Binnen dit programma wordt gekozen voor vijftien partnerlanden³¹, oftewel ontwikkelingslanden waar kansen liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Ook de inzet op mensenrechten wordt gekoppeld aan economische belangen. Door bij te dragen aan democratische ontwikkelingen en het versterken van de rechtsstaat wordt stabiliteit gecreëerd ten gunste van de handel en economie. Een goed functionerende internationale rechtsorde draagt immers bij aan een *level playing field*. Daarnaast zal ook het eigen economisch belang van het veiligstellen van toegang tot natuurlijke hulpbronnen en het voorkomen van internationale conflicten als gevolg van schaarse grondstoffen worden verbonden. Tot slot wordt ook de consulaire

³⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Modernisering Nederlandse diplomatie: Een tijdloos vak op eigentijdse leest geschroeid*. Den Haag, p. 1-2 en 5-10.

³¹ Afghanistan, Bangladesh, Benin, Burundi, Ethiopië, Ghana, Indonesië, Jemen, Kenia, Mali, Mozambique, Oeganda, Palestijnse Autoriteit, Rwanda en Soedan (vanaf 2011 Zuid-Soedan).

dienstverlening doelmatig benaderd, omdat een moderne en efficiënte visaverstrekking van waarde is voor de economie door de voordelen voor het zakenleven en toeristen.³²

De nota zet een ondubbelzinnige agenda uiteen. De essentie is dat het gehele buitenlandbeleid in het algemeen en het postennetwerk in het bijzonder ten gunste van de Nederlandse economie wordt gesteld. Een meerwaarde van de notitie is dat behalve het uitdragen van een visie er ook concrete maatregelen worden aangekondigd. Uit de financiële paragraaf kan worden opgemaakt dat op het postennet 66,5 miljoen euro wordt bezuinigd door versoberingen en efficiencyverbetering (36) en focus, selectiviteit en flexibilisering (30,5). Er wordt voor 8 miljoen euro geïnvesteerd in de economische functie (5) en het verbeteren van de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking (3).³³ Daarnaast wordt een uitgebreide beschouwing gegeven op de regio's in de wereld en de consequenties voor het postennet die daarmee verband houden. Rosenthal kiest ervoor om tien ambassades te sluiten in voornamelijk Afrika en Zuid-Amerika, daar waar de economische kansen klein zijn en de ontwikkelingsrelatie wordt beëindigd. Ambassades met een geringe economische functie maar in een land waar vertegenwoordiging wel wenselijk is zullen worden samengevoegd in de regio, zoals de ambassades van Estland, Letland en Litouwen in een centrale ambassade Balticum. Het consulaat in Barcelona wordt omgevormd tot een NBSO. Geïnvesteerd zal worden in posten waar economische kansen liggen, zoals een nieuw consulaat in West-China en een nieuwe ambassade in Panama. Ook worden er nieuwe vormen van vertegenwoordiging gecreëerd. Het gaat dan om de 'laptopdiplomaat' die flexibel en permanent inzetbaar is, de 'roving ambassador' die Den Haag als standplaats heeft in plaats van een permanente presentie ter plaatse en een beleidsbrigade bestaande uit een pool van flexibel in te zetten medewerkers. Wat ontbreekt in de nota is een visie op de PVEU, waar in de motie-Nicolai wel om wordt verzocht. Ook is er geen uitgebreide beschouwing over de EDEO. In de nota staat dat er 'op korte termijn nauwelijks mogelijkheden bestaan om nationale diplomatieke taken over te laten aan de EDEO'. Een feitelijke beoordeling van de dienst wordt echter vooruitgeschoven.³⁴

In de beantwoording van de Feitelijke Vragen van de Kamer over de nota licht de minister het beleid verder toe. Rosenthal stelt dat diplomatie zich niet meer beperkt tot het

³² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse diplomatie: Een tijdloos vak op eigentijdse leest geschroeid*, p. 10-19.

³³ *Idem*, p. 29-31.

³⁴ *Idem*, p. 19-28.

klassieke interstatelijke verkeer. De moderne diplomaat dient ook relaties te onderhouden met niet-statelijke actoren als bedrijven en ngo's, omdat samenlevingen complexer en gelaagder zijn dan voorheen. Desalniettemin is de klassieke diplomatie nodig in staten waar de overheid nog een grote rol heeft in de economie, zoals China en Rusland. Economische diplomatie krijgt in dit soort landen vorm door het organiseren van handelsmissies met bewindspersonen. De begunstiging van de handel door Rosenthal blijkt ook uit het gegeven dat de sluiting van de ambassades in Zuid-Amerika een gevolg is van de gebrekkige belangstelling van het bedrijfsleven voor dit continent, terwijl ontwikkelingssamenwerking zal worden gevoerd op basis van wederzijds gewin. Het bedrijfsleven zal wel moeten gaan betalen voor diensten die voorheen gratis waren, er wordt echter niet aangegeven hoe dit vorm krijgt.³⁵ De focus op de economiediplomatie wordt door Rosenthal in deze beantwoording dus nog scherper gesteld ten opzichte van zijn nota.

De Kamer voert een debat met de minister over de nota in juli 2011. VVD-Kamerlid Nicolai, partijgenoot van Rosenthal, herkent de lijn van zijn motie waar de nota uit voortkomt. Met name als het gaat om het vooropstellen van het Nederlandse economische belang en de consequenties voor de ontwikkelingssamenwerking van het beleid. Het laatst genoemde is opmerkelijk, aangezien in de motie de thema's ontwikkelingssamenwerking en economische diplomatie niet zijn opgenomen. Regeringspartijen VVD en CDA en gedoogpartner PVV spreken voornamelijk steun uit met betrekking tot de inzet van de economische diplomatie, de invulling van de bezuinigingen en de organisatorische hervormingen.³⁶

Kritiek is er ook van zowel oppositie- als coalitiepartijen. Ten eerste gaat het om het zwaartepunt op de economische belangen. PvdA-Kamerlid Timmermans noemt de focus op het zakendoen eenzijdig en verklaart dat de diplomatie 'veel meer dan enkel onze handelsbelangen' is. Volgens Mariko Peters (GroenLinks) is de redenatie van de minister dat handel en mensenrechten elkaar wederzijds positief beïnvloeden te simpel. Zij stelt dat mensenrechten en economische belangen, volgens Rosenthal een schijntegenstelling, wel regelmatig op gespannen voet staan. Zij noemt hierbij het plan om in West-China een consulaat te openen ten bate van de economische kansen terwijl minderheden als de

³⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Lijst van vragen en antwoorden inzake modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag, p. 5-16.

³⁶ Kamerstuk 32 734 nr. 11 (2011). *Verslag van een Algemeen Overleg modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag, p. 6-14.

Tibetanen daar worden onderdrukt. Bedrijven moeten voor de extra service van de diplomatie dan ook wat voor over hebben. Dit idee van GroenLinks gaat niet over een financiële vergoeding, maar over meer inzet op Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) door het bedrijfsleven. Volgens Wassila Hachchi (D66) wordt de focus op alleen de economische belangen ‘onaangenaam’. In het verlengde hiervan ligt het tweede kritiekpunt, waarbij Kamerleden zorgen uitspreken over de gevolgen van het internationale imago van Nederland. Volgens Hachchi betaalt een positief imago op het gebied van de mensenrechten en internationale vrede zich op de lange termijn uit, zowel materieel als immaterieel, en wordt het solide opgebouwde imago dat Nederland eeuwen heeft gekost beschadigd. Het derde kritiekpunt heeft betrekking op de bezuinigingen. Nicolai vindt de invulling van de bezuiniging ‘enigszins kaasschavend’, door veel te korten op arbeidsvoorwaarden en faciliteiten. De kritiek van het CDA richt zich op de keuzes van Rosenthal om ambassades te sluiten en sommige hoofdposten niet met een ambassadeur te bemannen. Dit zou kosten besparen in het kader van de versoering, maar Henk-Jan Ormel (CDA) geeft aan dat een ambassadeur meer cachet geeft en zodoende meer invloed heeft. Het sluiten van de ambassades in Zuid-Amerika kost mogelijk op de lange termijn meer als ambassades in de toekomst weer worden geopend indien de belangen daarom vragen. De CDA’er verwijst naar het Verenigd Koninkrijk dat geen ambassades sluit ondanks de reductie van 25% op het budget. Daarnaast kan het sluiten van ambassades in Afrika een bedreiging zijn voor het jarenlange opgebouwde netwerk met betrekking tot de mensenrechten. Timmermans haalt in zijn betoog de botsing tussen bezuinigingen en de noodzaak om internationaal actief te zijn aan, terwijl het belang van internationale relaties toeneemt. Volgens de PvdA’er draait het in de diplomatie om ‘kwaliteit, professionaliteit en betrouwbaarheid en consistentie’ om internationaal een rol te spelen. Hiervoor zijn instrumenten, ofwel een sterk bezet postennetwerk, nodig.³⁷ Leden van de oppositie dienen een aantal moties in om het beleid van Rosenthal te kenteren. Timmermans, Peters en Hachchi dienen gezamenlijk twee moties in. De eerste motie gaat over het overeenkomen van concrete MVO-doelstellingen met bedrijven die profijt hebben van de diplomatieke dienstverlening.³⁸ De tweede motie verzoekt de regering om een uitgewerkt, effectiever en selectiever plan, omdat het in deze nota ontbreekt aan toekomstvisie en slechts gericht is op het behalen van bezuinigingsdoelen.³⁹ Kees van der

³⁷ Idem, p. 2-6.

³⁸ Kamerstuk 32 734 nr. 4 (2011). *Motie van het lid Peters c.s.* Den Haag.

³⁹ Kamerstuk 32 734 nr. 8 (2011). *Motie van het lid Timmermans c.s.* Den Haag.

Staij (SGP) dient een motie in om de ambassade in Montevideo te behouden⁴⁰ en Raymond de Roon (PVV) dient een motie in om het consulaat in Barcelona niet te sluiten.⁴¹ Geen van deze moties haalt echter een meerderheid.

In zijn reactie op de kritieken van de Kamer herhaalt Rosenthal veelvuldig de nota. De minister benadrukt dat hij geen tegenstelling ziet tussen handel en mensenrechten. Bovendien wordt ‘een koopman beoordeeld op zijn vermogen tot maatschappelijk verantwoord te ondernemen’ en komt ‘welvaart op een slecht punt als de mensenrechten met voeten worden getreden’. De keuzes welke ambassades gaan sluiten is het gevolg van een uitvoerige kostenbatenanalyse, en dus gegrond volgens Rosenthal. Opmerkelijk is vervolgens dat de invulling van het ambassadepersoneel wordt beschouwd als bedrijfsvoering, waardoor de kwestie volgens de minister bij het departement ligt en niet bij de Kamer. Ook de invulling van de interdepartementale en Rijksbrede inzet van de diplomatieke dienst geeft Rosenthal niet. Dit komt de minister op kritiek te staan van de oppositie, ook al omdat hij niet bereid is om een ‘kwalitatief en kwantitatief’ overzicht van de posten te geven. Aan het einde van het debat deelt Rosenthal wel mee dat de regering heeft besloten een raad van advies in te stellen onder leiding van Arthur Docters van Leeuwen over het hervormingsproces.⁴² Docters van Leeuwen is oud-topbestuurder van onder andere verschillende ministeries, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), het College van procureurs-generaal en de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Deze raad van advies, ook wel de Groep van Wijzen genoemd, stelt een tussenrapport en een eindrapport op die worden gepubliceerd in de lopende periode van minister Timmermans, en zal worden besproken in hoofdstuk 3.2 van dit onderzoek.

De sterke economische benadering van Rosenthal ten aanzien van de diplomatie weerklinkt ook in gerelateerde beleidsstukken afkomstig van het kabinet-Rutte I. In de Kamerbrief *Consulaire dienstverlening in het buitenland* zet de minister uiteen wat de gevolgen zijn van de inkrimping van het postennet voor Nederlandse burgers in het buitenland. Ten aanzien van reizigers en ingezetenen in het buitenland wordt meer eigen verantwoordelijkheid verwacht en worden diensten, zoals paspoortverstrekking, kostendekkend gemaakt. De mogelijkheid tot huwen en het opmaken van notariële aktes op ambassades wordt flink ingeperkt. Bijstand in noodsituaties en aan gedetineerden in het

⁴⁰ Kamerstuk 32 734 nr. 3 (2011). *Motie van het lid Van der Staij*. Den Haag.

⁴¹ Kamerstuk 32 734 nr. 5 (2011). *Motie van het lid De Roon*. Den Haag.

⁴² Kamerstuk 32 734 nr. 11, *Verslag van een Algemeen Overleg modernisering Nederlandse diplomatie*, p. 14-25.

buitenland zal nog altijd worden geboden, al wordt er onderzoek gedaan naar flexibiliteit en digitalisering om kosten te drukken. Bijvoorbeeld door het afschaffen van de bezoekenorm aan gedetineerden van tweemaal per jaar. Daarnaast wordt er door middel van Europese samenwerking efficiency nagestreefd op het terrein van consulaire bijstand middels de EDEO.⁴³ Opmerkelijk was dat in de nota over de diplomatie de EDEO nog van onvoldoende waarde werd geacht om van betekenis te zijn. In tegenstelling tot het bedrijfsleven worden burgers in den vreemde dus wel diensten ontzegd, meer eigen verantwoordelijkheid verwacht en hogere kosten verrekend om bij te dragen aan bezuinigingsdoelen. In de Kamerbrief *Visie op internationaal cultuurbeleid* worden twee van de vier hoofddoelen verbonden met de economiediplomatatie en het postennet. De culturele diplomatie moet bijdragen aan de relaties van de vertegenwoordigingen en bijdragen aan ‘de versterking van het Nederlands economisch belang door verbanden tussen cultuur, handel en economie te benadrukken’. De geografische focus in de culturele diplomatie is dan ook gericht op de economische doelstelling, waardoor bezoeken aan de grootste handelspartners en opkomende markten worden gestimuleerd. Tot slot wordt er coherentie van het internationaal cultuurbeleid met handelsmissies en de reisagenda van het kabinet nagestreefd.⁴⁴ Ook de culturele diplomatie staat dus in dienst van de Nederlandse economische belangen.

In de Kamerbrief *Strategie van het Nederlands buitenlandsbeleid* wordt de discrepantie tussen de toenemende rol van niet-statelijke actoren en de overheid als relatief belangrijke speler in opkomende economieën beschouwd, alsmede de synergie tussen economie en de internationale rechtsorde die het kabinet voor ogen heeft. Op grond hiervan stelt Rosenthal dat ‘door middel van economische diplomatie extra aandacht wordt gegeven aan het bevorderen van handel, R&D-samenwerkingen en het binnenhalen van investeringen – mede gericht op versterking van Nederlandse economische topgebieden – waarbij ook nadrukkelijker het instrument van handelsmissies wordt ingezet’. Daarbij voeren de posten politieke activiteiten uit in gebieden waar economische mogelijkheden liggen onder het adagium ‘de kost gaat voor de baat uit’.⁴⁵ Over deze brief voert de minister een debat met de Kamer. Het commentaar van de Kamer is dat de primaire economische blik te star is, waardoor veiligheidsaspecten in deze wereldbeschouwing ondergeschikt raken. Zo noemt Timmermans de economie een deelaspect, en verwijt Peters dat de minister niet ingaat op de

⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Consulaire dienstverlening*. Den Haag, p. 2-6.

⁴⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Den Haag, p. 2-4.

⁴⁵ Ministerie van Algemene Zaken (2011). *Strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Den Haag, p. 2-5.

‘nieuwe realiteit van opkomende economieën’ en rept zij over de *civil society* als autonome actor. Ormel is van mening dat veiligheid de hoogste prioriteit heeft en Nederlandse waarden van een vitaler belang zijn dan de economie. Ook Nicolaï neemt een realpolitieke houding in door uit leggen dat ‘de veiligheidsgarantie van Europa een illusie is in vergelijking met wat de NAVO biedt’. Opvallend is dat de VVD’er aangeeft dat de economische belangen niet altijd prevaleren boven de mensenrechten. Hachchi onderstreept het belang van niet-staatelijke actoren, wat door Rosenthal wordt gepareerd door een beschouwing te geven over ‘de staat die in staat stelt’. Met andere woorden: de *enabling state* die randvoorwaarden schept, waarbij de staat in dienst van de economie is.⁴⁶ Uit het debat blijkt dus dat zowel oppositie en coalitie in hun wereldbeschouwing verder kijken dan economische aspecten, met name als het gaat om veiligheid en de afnemende rol van de staat als belangrijkste actor. Desalniettemin nemen Ormel en Nicolaï een dubbele positie in. In het debat over het postennet prevaleerden de economische belangen in de buitenlandse betrekkingen, terwijl in dit debat de veiligheidsaspecten expliciet worden benadrukt.

De minister van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie Verhagen is in het kabinet-Rutte I verantwoordelijk voor de internationale handelsrelaties. In Kamerstukken van dit ministerie gerelateerd aan dit onderwerp is tevens de inzet op economische diplomatie en de rol van het postennetwerk nadrukkelijk weergegeven, zoals in de brief *Voortgangsrapportage bedrijvenbeleid in uitvoering*⁴⁷ en *Exportfinanciering en ondersteuning export*.⁴⁸ In de brief *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen* staat dat ‘economische diplomatie leidend wordt in het internationale economische beleid’. Tegenover het afschaffen van handelssubsidies stelt de regering dan ook een ‘scherpere ambitie op het gebied van economische dienstverlening en economische diplomatie’, ook ten behoeve van het MKB. Via multilaterale economische diplomatie wordt er een gelijk internationaal speelveld nagestreefd met vrije markttoegang en open en eerlijke concurrentieverhoudingen. In de brief wordt meermaals verwezen naar de nota *Modernisering Nederlandse diplomatie*, en uitgelegd dat het ministerie van Verhagen is betrokken bij de herzieningsplannen van het

⁴⁶ Kamerstuk 32 635 nr. 2 (2011). *Verslag van een Algemeen Overleg strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Den Haag.

⁴⁷ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Voortgang bedrijvenbeleid in uitvoering*. Den Haag.

⁴⁸ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Exportfinanciering en ondersteuning export*. Den Haag.

postennet door de geïntegreerde benadering.⁴⁹ In de *Exportbrief* wordt weergegeven wat de bijdrage van de economische diplomatie is aan het internationaal ondernemen. Het gaat om zowel bilaterale als multilaterale inzet van het netwerk en lobby van het postennet om afzetmogelijkheden te scheppen door middel van vrij handelsverkeer, toezien op de naleving van gemaakte handelsafspraken, het verschaffen van toegang tot gesloten markten via handelsmissies, wegnemen van handelsbarrières en het versterken van Nederlandse presentie in groeiemarkten. Daarnaast zal het ministerie samen met het bedrijfsleven tot een optimale afstemming van de economische diplomatie komen met betrekking tot internationale ambities en ondersteuningsbehoeften.⁵⁰ De toenemende rol van de posten ten behoeve van economische diplomatie is dus ook van toepassing op het internationale handelsbeleid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, wat haaks staat op de forse bezuinigingen op het postennet.

2.3 De periode Timmermans

Na het kabinet-Rutte I volgt het kabinet-Rutte II in november 2012 met Timmermans als opvolger van Rosenthal als minister van Buitenlandse Zaken. Bij zijn aantreden had Timmermans er twee termijnen in de Tweede Kamer opzitten (1998-2007 en 2010-2012) waarin onder andere het buitenlandbeleid tot zijn portefeuille behoorde, maar hij kende het ministerie in het bijzonder door zijn diplomatieke carrière en zijn tijd als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Balkenende IV. In mei 2013 komt Groep van Wijzen die Rosenthal had aangesteld met het tussenrapport *Modernisering van de diplomatie*. Het slotrapport zou volgen in mei 2014. Deze rapporten worden in hoofdstuk 3.2 behandeld. De Kamer verzocht Timmermans om een reactie op het rapport en zijn visie te geven op de vooruitgang van de modernisering van de diplomatie. De minister voldoet hieraan middels de nota *Voor Nederland, wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie*. Het gegeven dat Timmermans met een nieuwe nota komt in plaats van het uitvoeren van de nota van Rosenthal geeft aan dat hij breekt met het ingezette beleid van zijn voorganger. Tevens voldoet Timmermans aan een motie van Désirée Bonis (PvdA) en Han ten Broeke (VVD) die tijdens de begrotingsbehandeling in december 2012 was ingediend en Kamerbreed was aangenomen. In de motie wordt gevraagd om een visie op de bezuinigingen op het postennet

⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*. Den Haag, p. 1 en 7-12.

⁵⁰ Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Exportbrief*. Den Haag, p. 4-7.

omdat 'het postennet niet slechts deel uitmaakt van de bedrijfsvoering van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar een belangrijk onderdeel is van het door Nederland te voeren buitenlandbeleid, en dat het postennetwerk van groot belang is voor onder meer het Nederlandse bedrijfsleven'. Dit was een terechtwijzing aan Rosenthal die de invulling van de beleidsplannen met betrekking tot de modernisering van de diplomatie bedrijfsvoering had genoemd, en daarom geen zaak van de Kamer. Tevens is opvallend dat de motie vraagt om een onderzoek naar economische samenwerkingsverbanden in opkomende economieën, zoals in Afrika en Latijns Amerika. Deze twee continenten waren door Rosenthal juist op de laatste plek gezet, waardoor daar een tiental ambassades op de nominatie was komen te staan om te sluiten.⁵¹ De partijgenoten Rosenthal en Ten Broeke gaan zodoende tegen elkaar in. Naast de nota stuurt Timmermans in juli 2014 een beleidsbrief naar de Kamer met een reactie op het slotrapport van de Groep der Wijzen.

In het regeerakkoord van Rutte II wordt de lijn van Rosenthal voortgezet door het versterken van de internationale economische relaties, de economische diplomatie te benadrukken en de bezuinigingen op het postennet te continueren. De bezuiniging behelst een korting van 20 miljoen euro in 2014 en een structurele budgetverlaging van 40 miljoen euro per jaar vanaf 2015 ten opzichte van het basisjaar 2013.⁵² De nota van de minister is in lijn met het regeerakkoord, maar is wezenlijk anders dan de nota van Rosenthal. Opvallend is de correctie van Timmermans op zijn voorganger. Rosenthal noemde de diplomatie 'een rustiek tijdverdrijf', in de nota van Timmermans wordt de diplomatie een vak genoemd waarbij 'om effectief en toonaangevend te zijn een combinatie van vakinhoudelijke kennis, competenties en werkervaring noodzakelijk is'. De politiek van Timmermans is dan ook internationaal georiënteerd gezien de opgesomde kernactiviteiten van het buitenlandbeleid in tegenstelling tot Rosenthal die regelmatig het verwijt kreeg dat zijn beleid 'teveel naar binnen was gekeerd'. De kernactiviteiten in de nota zijn het bijdragen aan veiligheid, stabiliteit, rechtsstatelijkheid en het bevorderen van de mensenrechten, het versterken van de positie van Nederland in Europa en Europa in de wereld, het verbeteren van ondersteuning aan handel en investeringen, excellente dienstverlening aan bedrijven, kennisinstellingen en Nederlanders buiten het land en bijdragen aan een eerlijke en duurzame wereld met kansen voor iedereen. Enerzijds zijn deze kernactiviteiten overeenkomstig met de periode Rosenthal als het gaat de inspanningen met betrekking tot de economie, anderzijds is er nu ook toewijding op het

⁵¹ Kamerstuk 33 400 nr. 64 (2012). *Motie van de leden Bonis en Ten Broeke*. Den Haag.

⁵² Ministerie van Algemene Zaken, *Bruggen Slaan - Regeerakkoord VVD-PvdA*, p. 72.

Europese en mondiale vlak. In de nota van Rosenthal wordt slechts een paar zinnen gewijd aan de EDEO. Timmermans gaat echter uitvoerig in op Europa, en beschouwt de EDEO als een ‘belangrijk instrument om de Europese en Nederlandse belangen mondiaal te bevorderen’.⁵³

In de nota is de economie dus niet altijd het uitgangspunt in de materie, al is het wel de kern van de waargenomen trends die richtinggevend zijn in het beleid. Het gaat dan om de toenemende economische dynamiek in opkomende markten zoals die van de BRICS-landen en *The Next Eleven*⁵⁴, waarin diplomatie van belang is door de ‘hoge mate van statelijkheid en gedecentraliseerde besluitvorming’. Bovendien streven deze landen er naar om hun economisch belang om te zetten naar politieke en militaire importantie. Andere trends gaan over de veranderlijke wereld met betrekking tot de economische crisis en de druk op het multilaterale stelsel. Hierdoor zijn bezuinigingen onontkoombaar en wordt er een andere werkwijze van diplomaten gevraagd, ook omdat de spelers in het internationale netwerk niet meer alleen staten zijn. Derhalve wordt er flexibiliteit en gebruik van moderne communicatiemiddelen, zoals *social media*, verlangd van de diplomaat.⁵⁵ De diplomatieke aanwezigheid in opkomende markten is dus essentieel, ook met betrekking tot de inzet op duurzame groei. De innovatietechnologie wordt beschouwd als een belangrijke groeimotor en heeft vaak betrekking op sectoren met een sterke invloed van de overheid, zoals energie en water. Ook de bijdrage aan de internationale vrede en veiligheid moet impliciet de Nederlandse welvaart en handel bevorderen, maar de inzet op de internationale mensenrechten is gericht op het behoud van het positieve imago van Nederland met ‘Den Haag als hoofdstad van het internationaal recht’. Met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking is er een rol voor de diplomatie weggelegd om de combinatie van hulp en handel te stimuleren en bij te dragen aan het geïntegreerde 3D-beleid van *Defence, Development en Diplomacy*. De allerarmsten staan hier echter centraal volgens de nota, het gaat dus niet uitsluitend om economische motieven. Ook in de culturele diplomatie is de economie niet leidend, maar gaat het om het kweken van een positief imago.⁵⁶ Voor

⁵³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Voor Nederland wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie*. Den Haag, p. 1-3.

⁵⁴ Bangladesh, Egypte, Filipijnen, Indonesië, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkije, Vietnam, Zuid-Korea.

⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voor Nederland wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, p. 4-5.

⁵⁶ Idem, p. 5-9 en 12-14.

Timmermans is gelijk aan Rosenthal de economie een belangrijk motief voor de diplomatie, maar niet uitsluitend zoals bij zijn voorganger.

De visie van Timmermans vertaalt zich in concrete maatregelen, ook door de bezuinigingen. De inzet is het handhaven van een kwalitatief netwerk van diplomatieke vertegenwoordigers in het buitenland, maar een aantal posten zullen worden gesloten of verkleind. Zo worden de activiteiten binnen EU-landen beperkt, waardoor de consulaten van Antwerpen, Milaan en München worden gesloten. Ook buiten de EU worden grote ambassades en permanente vertegenwoordigingen afgeslankt, en worden de consulaten van Chicago en Seoul gesloten. In overgangslanden waar ontwikkelingshulp wordt afgebouwd, voornamelijk Afrikaanse landen, Indonesië en Bangladesh, worden ambassades verkleind. De dure ambassades in Kaboel en Sanaa worden heroverwogen. Er worden dus geen ambassades gesloten, omdat dit wordt gezien als een onevenredig verlies door het wegvallen van het netwerk. Bovendien is het afstoten van de ambassade kapitaalvernietiging als na aantal jaar een ambassade wordt heropend. Vijf consulaten worden dus wel gesloten, en waar mogelijk vervangen door een NBSO. Daarnaast worden er kosten bespaard door een andere consulaire dienstverlening, soberder vastgoed en het delen van locaties met andere EU-landen. De organisatie wordt gemoderniseerd door middel van flexibilisering, digitalisering en regie op samenhang. De bezuinigingen op het postennet voor 2014 zijn vastgesteld op 40 miljoen. Via een technische boekhoudtruc komt 7,5 miljoen ten laste van andere ministeries en 32,5 miljoen op het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarvan 12,5 miljoen wordt bespaard door het sluiten van vijf consulaten en 20 miljoen door de verkoop van vastgoed en de kosten van de ambassades in Kaboel en Sanaa te betalen uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV).⁵⁷ Naast de bezuinigingen is er 15 miljoen euro per jaar beschikbaar voor de periode 2014-2016 voor investeringen in de modernisering van de diplomatie, bijvoorbeeld voor bijscholing van diplomaten op economisch vlak.⁵⁸

In de beantwoording op de Feitelijke Vragen van de Kamer aan de minister naar aanleiding van zijn nota is het interessant dat Timmermans de definitie geeft die hij hanteert ten aanzien van economische diplomatie. Er staat dat ‘economische diplomatie een activiteit is waarbij de Nederlandse overheid voor een economisch doel onderhandelt met een

⁵⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Budget Internationale Veiligheid*. Den Haag, p. 2.

⁵⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voor Nederland wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie*, p. 18-20.

buitenlandse (semi)publieke partij ten behoeve van het bevorderen van handel, samenwerking op het gebied van onderzoek, technologie en innovatie en het aantrekken van buitenlandse investeringen vooral daar waar buitenlandse overheden een grote rol spelen in economische sectoren'.⁵⁹

De Kamer voert een debat met Timmermans over de nota in november 2013. Het debat werd gekaapt door geruchten dat de coalitie al een akkoord had gesloten met D66, ChristenUnie en SGP over het terugdraaien van 20 miljoen euro aan bezuinigingen. Vooral Harry van Bommel (SP) en Pieter Omtzigt (CDA) stoorden zich aan de werkwijze van hun collega-Kamerleden om voorafgaand aan de vergadering al een akkoord te sluiten, ook omdat de woordvoerders van het ChristenUnie en de SGP op het buitenlandbeleid afwezig waren bij dit debat. De kritiek van de Kamer op de nota is gericht op de bezuinigingen en de gevolgen die het met zich meebrengt. De felste kritiek komt van Sjoerd Sjoerdsma (D66) die het een paradox vindt dat de diplomatieke dienst onder druk staat in een tijd waarin een effectief buitenlandbeleid urgenter is dan ooit, en noemt de nota dan ook 'bezuinigen onder het mom van moderniseren'. De vijf consulaten 'liggen op cruciale plekken in de top zes van onze grootste exportlanden', aldus Sjoerdsma. Derhalve is hij voornemens een motie in te dienen om de bezuinigingen structureel te halveren, waardoor de consulaten in München, Antwerpen, Chicago en Milaan openblijven en er financiële ruimte is voor het versterken van de posten in opkomende markten en het verzachten van de bezuinigingen op het postennet in het algemeen. Ook Van Bommel richt zich vanwege de economische waarde op de vijf consulaten die worden gesloten, terwijl hij zich ook afvraagt of het postennet nog wel de capaciteiten heeft om zich in te spannen op het gebied van de mensenrechten. De bezuinigingen kunnen worden voorkomen volgens het Kamerlid van de SP door het bedrijfsleven te laten betalen voor de economische dienstverlening. In de hoorzitting over de modernisering van de diplomatie die de Kamer voorafgaand aan dit debat had georganiseerd had de voorzitter van werkgeversorganisatie VNO-NCW Bernard Wientjes hier constructief en positief tegenover gestaan. Ook Omtzigt uit zijn interesse in eventuele bijdrages van het bedrijfsleven, mede omdat de tarieven voor burgers voor consulaire diensten wel worden verhoogd. Sjoerdsma wil dat het postennet zakelijker wordt benaderd en een onderzoek naar de mogelijkheid van een kostendekkende economische dienstverlening. Bij VVD-Kamerlid Ten Broeke spelen er voornamelijk economische motieven in zijn overwegingen, waarbij

⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Lijst van vragen en antwoorden inzake modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag, p. 27.

‘niet de emotie, maar de ratio centraal staat’. Dat Timmermans bezuinigt is voor Ten Broeke dan ook logisch, maar de keuze om deze specifieke consulaten te sluiten is volgens hem een verkeerde gezien het belang voor de Nederlandse economie en export. Daarnaast staat hij niet onwelwillend tegen bijdrages van het bedrijfsleven aan de diplomatie, maar kostendekkend zou niet zijn gerechtvaardigd doordat het bedrijfsleven, bijvoorbeeld via belastingen, al bijdrages doet. Michiel Servaes (PvdA) spreekt zijn waardering uit voor het beleid van de minister. Het is opvallend dat hij als enige Kamerlid niet in gaat op de sluiting van de consulaten. Wel zegt hij voorstander te zijn van het doorberekenen van consulaire diensten aan bedrijven.⁶⁰

Kamerbreed is er dus steun voor het zware economische component van de diplomatie, en uit het debat blijkt ook dat er veel interesse is vanuit de Kamer om het bedrijfsleven mee te laten betalen aan de diplomatie, de bezuinigingen te verzachten en de sluiting van een aantal consulaten tegen te houden. Kritieken die de Kamer had in het debat met Rosenthal, zoals de tegenstrijdigheid tussen mensenrechten en handel en de geloofwaardigheid van het Nederlandse internationale imago, spelen nu dus geen rol. Van Bommel dient een motie in waarin de regering wordt verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het invoeren van een systeem waarin het bedrijfsleven bijdraagt aan de economische diplomatieke diensten.⁶¹ Het betalen voor consulaire diensten door bedrijven is niet nieuw. In Denemarken is het systeem rond 2004 ingevoerd, waardoor er ook wel wordt gesproken over het Deense model of protocol. De Deense ambassades hanteren een uurtarief voor het beantwoorden van vragen en er volgt een vergoeding voor het maken van een marktscan. De ambassades worden afgerekend op targets gesteld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij er wordt gekort op het budget van een post als het doel niet wordt behaald.⁶² Indien de targets wel worden behaald kunnen lokale medewerkers een bonus krijgen. Ook worden er vergoedingen verrekend voor onkosten als reizen en materialen.⁶³ Er is dan ook veel geïnvesteerd in kennis over de belangrijkste Deense exportproducten op de ambassades en wordt er na elke dienst de klanttevredenheid gemeten om aan de

⁶⁰ Kamerstuk 32 734 nr. 21 (2013). *Verslag van een Notaoverleg modernisering Nederlandse diplomatie en het postennet*. Den Haag, p. 1-20.

⁶¹ Kamerstuk 32 734 nr. 17 (2013). *Motie van het lid Van Bommel*. Den Haag.

⁶² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse diplomatie: Lijst van vragen en antwoorden*, p. 16.

⁶³ Zie: <http://um.dk/en/tradecouncil/about/conditions>.

verwachtingen te kunnen voldoen.⁶⁴ De motie wordt na stemming aangenomen, alleen de VVD stemt tegen. Volgens Ten Broeke is het van belang dat het bedrijfsleven meedenkt aan de modernisering van de diplomatie, maar een eventuele bijdrage moet onderwerp van gesprek zijn met het bedrijfsleven zonder dat de minister schermt met een door de Kamer aangenomen motie. Sjoerdsma dient een motie in waarin de bezuiniging op het postennet wordt gehalveerd waardoor de consulaten in Antwerpen, Milaan, Chicago en München geopend blijven, er wordt ruimte gecreëerd om meer te investeren in opkomende markten en de bezuinigingen op het postennet in het algemeen worden verzacht. De motie wordt meeondertekend door Ten Broeke, Servaes, Joël Voordewind (ChristenUnie) en Van der Staaij, en maakt deel uit van het Herfstakkoord tussen de partijen VVD, PvdA, D66, ChristenUnie en SGP.⁶⁵ Dit akkoord was nodig om in zowel de Tweede als Eerste Kamer een meerderheid voor de Rijksbegroting 2014 te verkrijgen. De motie is Kamerbreed aangenomen.

Timmermans legt in het debat uit dat de bezuinigingen onontkoombaar consequenties hebben, en hij daarbij kiest voor het sluiten van consulaten in open economieën in plaats van ambassades die in de toekomst weer van waarde kunnen zijn.⁶⁶ Met betrekking tot de motie van Sjoerdsma laat hij het oordeel aan de Kamer, al geeft hij dat hij aan het verzoek kan voldoen. Er kan dan ook vanuit worden gegaan dat Timmermans betrokken was de afspraak dat een onderdeel is van het Herfstakkoord tussen de coalitiepartijen VVD en PvdA en de ‘co-oppositie’ van D66, ChristenUnie en SGP.⁶⁷ Daarnaast geeft Timmermans zijn visie op het Deense model. Al eerder had de minister aangegeven dat het bedrijfsleven reeds om een financiële bijdrage wordt gevraagd voor de evenementen die posten in samenwerking met bedrijven organiseren, voor economische missies met bewindspersonen en voor zakenpartnerscans. De kosten zijn echter niet volledig dekkend, zo wordt voor een marktscan een bijdrage van 25% gevraagd. In het Deense model zijn de bijdrages echter ook niet kostendekkend.⁶⁸ Daarnaast zijn er al voorbeelden van publiek-private samenwerkingen,

⁶⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Ondernemen op buitenlandse markten*. Den Haag, p. 3-4.

⁶⁵ Kamerstuk 32 734 nr. 20 (2013). *Motie van het lid Sjoerdsma c.s.* Den Haag.

⁶⁶ Kamerstuk 32 734 nr. 21, *Verslag van een Notaoverleg modernisering Nederlandse diplomatie en het postennet*, p. 21-22.

⁶⁷ *Idem*, p. 50-51.

⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Ondernemen op buitenlandse markten*, p. 4.

zoals een NBSO in India, de Dutch Trade Board en het Holland House in Colombia.⁶⁹ Timmermans geeft ook een aantal keerzijdes van het Deense systeem. Het bedrijfsleven wordt zo verder op kosten gejaagd, mogelijk kunnen bedrijven eisen gaan stellen aan de diplomatie aangezien zij er voor betalen, bedrijven betalen al belasting en er zijn ook private consultancykantoren die dergelijke diensten verlenen. Het postennet wordt dan een onwenselijke gesubsidieerde concurrent. Anderzijds kan de effectiviteit van de economische diplomatie worden verhoogd door het 'selectie-effect'. Alleen bedrijven met serieuze ambities zijn gevolglijk bereid tot het betalen van de kosten voor een dienst, waardoor het kostenbewustzijn en de kwaliteitsstandaard worden verhoogd.⁷⁰ Tot slot zegt Timmermans dat er al gesprekken gaande zijn met VNO-NCW, maar er nog weinig concreets van de werkgevers is gekomen. 'Als hij (Wientjes) vindt dat het belangrijk is en als hij eraan wil bijdragen, *then I'm calling his bluff*', aldus de minister in reactie op de Kamer dat de werkgeversvoorzitter positief zou staan tegen financiële bijdragen van het bedrijfsleven aan het postennet. Bovendien zou het bedrijfsleven niet altijd bekend zijn met de mogelijkheden die de posten al bieden.⁷¹ Ten aanzien van de motie van Van Bommel wil Timmermans het Deense model niet als sjabloon gebruiken, maar wil de minister een eigen model ontwikkelen. Indien Timmermans de motie zo mag opvatten ziet hij de motie als ondersteuning van beleid.⁷²

Enkele maanden later geeft Timmermans in een Kamerbrief aan hoe hij de moties van Sjoerdsma en Van Bommel wil invullen. Door de motie-Sjoerdsma wordt er 20 miljoen euro minder bezuinigd op het postennet waarbij Timmermans vijf uitgangspunten centraal zet. Het gaat om de voortzetting van de consulaten in Antwerpen, München, Chicago en Milaan, het heralloceren van middelen van grote westerse posten, inzet op instabiele regio's nabij Europa, inzet op economische diplomatie door middel van deskundigheid in opkomende markten en ontwikkelingssamenwerking in transitielanden en het versterken van kleine posten zodat zij kunnen voldoen aan hun kerntaken. De consulaire functie van de vier consulaten wordt beperkt tot het verlenen van hulp aan Nederlanders in nood, over de kerntaken wordt in de

⁶⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse diplomatie: Lijst van vragen en antwoorden*, p. 8.

⁷⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Ondernemen op buitenlandse markten*, p. 4

⁷¹ Kamerstuk 32 734 nr. 21, *Verslag van een Notaoverleg modernisering Nederlandse diplomatie en het postennet*, p. 27-34.

⁷² *Idem*, p. 49.

brief echter niets geschreven. Door het open houden van de consulaten in open economieën en de aandacht voor de regio's rondom Europa en in de transitielanden wordt er dus verder gedacht dan de economiediplomatie in de opkomende markten. Met betrekking tot de motie-Van Bommel geeft Timmermans aan dat het ministerie in gesprek is met VNO-NCW en MKB Nederland over de mogelijkheden tot betaalde dienstverlening. Er worden vier sporen uitgewerkt, namelijk het beprijzen van producten, publiek-private samenwerkingen, detacheringen en huisvesting. Voor de eerste twee sporen wordt een pilot uitgewerkt, terwijl besparingen en uitbreiding van de dienstverlening de doelstellingen van spoor drie en vier zijn.⁷³ De aanzet tot een Deens model in de Nederlandse diplomatie is hiermee van start gegaan, maar zit nog in een beginnende onderzoeksfase. De brief is bovendien weinig onthullend en het thema van zowel de motie-Sjoersma als de motie-Van Bommel valt deels onder de portefeuille van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Ploumen. Haar visie en beleid wordt later in dit hoofdstuk behandeld.

Het slotrapport van de Groep van Wijzen wordt gepubliceerd in mei 2014 en zal worden besproken in hoofdstuk 3.2. Timmermans komt met een reactie op het slotrapport in een korte beleidsbrief in juli 2014. De nota *Voor Nederland wereldwijd* blijft leidend in de hervormingen van de diplomatie, desalniettemin bevat de brief enkele scherpe en opvallende zinsneden. Ten eerste is het opmerkelijk dat de aanbevelingen met betrekking tot de hervorming van de interne organisatie worden meegenomen in de moderniseringsagenda, maar dat dit slechts betrekking heeft op het lagere personeel. De aanbeveling om de topstructuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan te passen wordt niet gedeeld door Timmermans en zodoende niet overgenomen. Ten tweede is het noemenswaardig dat de brief verwijst naar de instabiele geopolitieke verhoudingen in de wereld, waarmee Timmermans aangeeft dat diplomatie meer is dan de economische functie waar in de afgelopen jaren de nadruk op is komen te liggen. Het onderscheid dat de commissie maakt tussen economische diplomatie en handelsbevordering wordt overgenomen, waarbij Timmermans de nadruk legt op het eerstgenoemde. De meerwaarde van een diplomaat is 'in het publieke domein waar de markt het niet kan of wil oppakken', zoals het nastreven van een gelijk speelveld. In de brief wordt dan ook gesteld dat 'diplomaten geen activiteiten moeten verrichten die de markt ook kan uitvoeren'. Timmermans verwerpt dus impliciet het Deense model, terwijl de minister in

⁷³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Het postennetwerk en informatie over visumverlening voor het bedrijfsleven in Erbil*. Den Haag.

een brief aan de Kamer een maand eerder nog schreef dat er pilots worden uitgewerkt, zoals besproken is in de vorige paragraaf. Tot slot is opvallend dat ‘meer met minder niet mogelijk is’ en de capaciteitsgrenzen van het ministerie en de posten zijn bereikt, terwijl de bezuiniging van 60 miljoen euro over 2015 ook deels ten laste zal worden gelegd op de diplomatie. De brief komt voor als een noodkreet naar de Kamer en het eigen kabinet. Het is aannemelijk dat de Kamer over de brief geen apart debat gaat voeren met de minister, maar dat het zal worden geagendeerd voor de begrotingsbehandeling 2015. De brief roept echter wel vragen op met betrekking tot de inconsistentie van het beleid ten aanzien van de economische functie en de impliciete afwijzing van bijdrages van het bedrijfsleven.⁷⁴

In de inleiding van dit hoofdstuk staat al geschreven dat het ministerie van Buitenlandse Zaken twee ministers herbergt in kabinet-Rutte II. Naast Timmermans is dat Ploumen die als minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, overigens een idee van Wientjes, de opdracht had om de synergie op deze twee beleidsterreinen te versterken. De portefeuille handel was dus van het ministerie van Economische Zaken naar het ministerie van Buitenlandse Zaken overgeheveld. De NBSO's die deel uitmaken van het postennet, en waar Timmermans ook naar refereert in zijn nota, vallen hierdoor niet onder verantwoordelijkheid van Timmermans maar onder Ploumen. Tevens wordt door het koppelen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aan handelskansen voor Nederlandse bedrijven de economische dimensie van het buitenlandbeleid groter, waarbij ook de rol van het postennet wordt onderstreept. Dit blijkt ook uit de belangrijkste nota's en beleidsbrieven die de agenda van Ploumen markeren.

In reactie op de motie-Sjoerdsma, de motie-Van Bommel en het IOB-rapport over de NBSO's dat in hoofdstuk 3.3 wordt besproken wil Ploumen de economische dienstverlening aan het bedrijfsleven in het buitenland versterken. De minister erkent een aantal problemen met de NBSO's die naar voren komen in het rapport, en wil het drieledig aanpakken. Het eerste probleem heeft betrekking op het gegeven dat NBSO's onvoldoende maatwerk leveren in het type markt waarin zij opereren. De pilot die reeds door Timmermans was aangekondigd over laagdrempelige dienstverlening met een eigen bijdrage van bedrijven moet de rolverdeling tussen publieke en private partijen bij handelsbevordering verduidelijken. Ploumen noemt het belang van de NBSO's als diplomatieke

⁷⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Reactie slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie*. Den Haag.

vertegenwoordigingen in de nieuwe groeimarkten. Het probleem is echter dat de NBSO's geen diplomatieke uitstraling hebben en *de jure* ook niet bezitten. Ten tweede wil Ploumen een logische strategische inzet bewerkstelligen door het bedrijfsleven te betrekken bij de besluiten over locaties en aan het aanbod van diensten van de NBSO's. Tot slot pakt Ploumen de complexiteit van de aansturing van de NBSO's aan. Het beheer van de kantoren is vanaf augustus 2014 uitbesteed aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), in plaats van een derde private partij. Daarnaast gaan de NBSO's integraal deel uitmaken van het postennet, en worden de werknemers aangesteld onder de rechtspositieregeling van Buitenlandse Zaken.⁷⁵ Aangezien de RVO onder verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Economische Zaken is het nog maar de vraag of de economische dienstverlening van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt verstevigd en de complexiteit van de organisatie van de NBSO's afneemt. Wel verduidelijkt de scheiding tussen economische diplomatie en handelsbevordering, waarbij de verantwoordelijkheid helder is verdeeld onder respectievelijk Timmermans en Ploumen. Dit maakt het debat eenvoudiger, en geeft in wezen aan dat Timmermans handel niet tot de agenda van de ambassades en consulaten vindt toebehoren. Het geeft de indruk dat minister van Buitenlandse Zaken weer neigt naar klassieke diplomatie, ondanks dat de Kamer in het debat en gezien de motie-Van Bommel een andere wil heeft.

Tevens is Ploumen in gesprek gegaan met het mkb en heeft zij opdracht gegeven tot een vergelijkend onderzoek naar de economische dienstverlening van andere West-Europese landen. Het blijkt dat mkb-bedrijven die starten in het buitenland behoefte hebben aan algemene informatie, terwijl reeds gevestigde bedrijven op zoek zijn naar informatie op maat. Voor basisinformatie wensen zij niet te betalen, maar wel als er sprake is tussen een direct verband tussen de dienstverlening en de vraag van het bedrijf. Tevens is het mkb matig op de hoogte van de mogelijkheden en spreken zij de wens uit dat de relatie met de overheid via 'één loket' geschiet om de herkenbaarheid te vergroten. Uit het vergelijkingsonderzoek komt dan ook naar voren dat dit in andere landen beter is georganiseerd. In haar oplossing maakt Ploumen een duidelijke scheiding tussen economische diplomatie en handelsbevordering. Met betrekking tot het laatstgenoemde wordt er onderscheid gemaakt tussen basisinformatie en vraaggestuurde informatie. Voor economische diplomatie en basisinformatie wordt geen vergoeding in rekening gebracht, voor de vraaggestuurde informatie lopen de reeds

⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Beleidsreactie op de evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*. Den Haag, p. 2-4.

genoemde pilots. Uitgangspunt is dat de informatieverzorging niet marktverstoring werkt. Om de herkenbaarheid bij ondernemers te vergroten kunnen zij voor alle vragen over internationaal ondernemen terecht bij de RVO en zal de mogelijkheid hiertoe worden gecommuniceerd via de Kamer van Koophandel. Tevens wordt de kwaliteit gewaarborgd door uitbreiding en verdieping van de ondersteuning op basis van kwaliteitsnormen en resultaatmetingen waarbij diensten worden aangepast op het specifieke type markt en klant.⁷⁶ Ploumen komt zo enerzijds het bedrijfsleven tegemoet door de kwaliteit en herkenbaarheid van de dienstverlening een impuls te geven en anderzijds schikt zij zich naar Timmermans door een duidelijke scheiding van economische diplomatie en handelsbevordering. De internationale handel wordt dus gestimuleerd door middel van de RVO en de NBSO's, terwijl ambassades en consulaten de economische diplomatie op zich nemen.

De hoofdstrategie van Ploumen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking is uitgewerkt in de nota *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*, waarin het gaat om coherentie en inzet van geïntegreerde middelen. Het uitbannen van extreme armoede in één generatie en duurzame en inclusieve groei overal ter wereld worden gekoppeld aan successen voor Nederlandse bedrijven in het buitenland. Om deze drie ambities te bewerkstelligen richt de minister zich naast de hulprelaties, op overgangsrelaties met bepaalde lage- en middeninkomenslanden 'met een forse economische groei'. Voor ondernemers in deze landen wordt een revolverend fonds ingesteld, het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), waaruit zij geldmiddelen kunnen onttrekken voor hun activiteiten. Dit fonds is ook beschikbaar voor Nederlandse bedrijven die willen ondernemen in dergelijke landen. De economische diplomatie moet hierbij van dienst zijn door middel van informatievoorziening, ondersteunen van partnerschappen en het bevorderen van de topsectoren.⁷⁷ Enerzijds wordt er ontwikkelingshulp door Nederland geboden, anderzijds worden er nieuwe handelsrelaties opgebouwd in opkomende landen voor bedrijven met de steun van de diplomatie. Met betrekking tot de speerpunten van de ontwikkelingssamenwerking is gekozen voor sectoren waar veel Nederlandse expertise aanwezig is, zoals water en logistiek. Dit zijn echter wel sectoren waarin de rol van de

⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Versterking van de economische dienstverlening van het Nederlandse bedrijfsleven wereldwijd*. Den Haag, p. 2-6.

⁷⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Ondernemen voor ontwikkeling: Investeren in duurzame en inclusieve groei*. Den Haag, p. 3 en 13-14.

overheid dominant is, waardoor inzet van diplomatie noodzakelijk is.⁷⁸ In de *Meerjarige Strategische Plannen 2014-2017* (MJSP), waarin de rol van de ambassades in de vijftien partnerlanden met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking wordt toegelicht, komt de synergie tussen hulp, handel en investeren tevens naar voren. De ambassades signaleren kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en geven aan waar institutionele verbeteringen nodig zijn voor het bevorderen van het ondernemersklimaat. De inzet van de ambassades is het ‘versterken van de economische basis van deze landen, zodat zij aansluiten op regionale en wereldwijde markten en de relevantie van investeren voor Nederlandse bedrijven toeneemt.’⁷⁹ Een ander voorbeeld van de geïntegreerde aanpak is het Budget Internationale Veiligheid (BIV) waarin *Defence*, *Development* en *Diplomacy* samen komen in het 3D-beleid. Dit fonds, onder toezicht van Ploumen, kan worden aangewend door de regering voor strategische belangen op het buitenlands veiligheidsgebied. Het gaat hierbij ook om economische belangen, zoals het creëren van een *level playing field*. Ook de kosten van de beveiliging van bepaalde posten en diplomaten worden uit dit budget gedekt, zoals de ambassades in Kaboel en Sanaa.⁸⁰ In het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gaat het dus om de synergie tussen hulp en handel op basis van wederzijds profijt met een faciliterende rol voor het postennet in de desbetreffende landen.

2.4 Het ministerie van Buitenlandse Zaken

Naast het benoemen van de kernactiviteiten van de diplomatie, gaat de nota van Timmermans ook in op de hervorming van de organisatie en de werkvormen van het ministerie. Flexibiliteit staat hierbij voorop. Rosenthal beschouwde de werkinvulling van het ministerie als ‘bedrijfsvoering’, Timmermans was hier echter meer open over naar de Kamer toe. De hervormingen van het ministerie is beschreven in *Plan van aanpak: Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016* en volgt op de nota van Timmermans, maar het valt onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken Renée Bos-Jones. Het is geen officieel Kamerstuk en is dus niet in de Kamer besproken. Desalniettemin geeft het plan wel inzicht op de organisatiehervorming van het departement en is daarom relevant om te behandelen.

⁷⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Den Haag, p. 3-9.

⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Meerjarige Strategische plannen 2014-2017*. Den Haag, p. 6-7.

⁸⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Budget Internationale Veiligheid*, p. 2.

De nota *Voor Nederland, wereldwijd* is leidend voor het plan van aanpak, waardoor *Het plan van aanpak* de prioriteiten van de beleidsthema's weerspiegelt. Het ministerie wordt ingericht op de keuze 'om activiteiten voor de Rijksdienst in het Europese postennet te verminderen ten behoeve van de capaciteiten in de opkomende markten, waar kansen liggen die wezenlijk zijn voor onze economische groei'. Flexibiliteit wordt toegepast door zowel op het ministerie als op de posten te werken in clusterindelingen in plaats van een vaste afdelingsstructuur. Tevens zal er met minder vaste aanstellingen worden gewerkt. Voor de posten betekent dit integratie van uitgezonden medewerkers, attachés van buiten het ministerie en lokale medewerkers. Door de kostenbesparing is het werken met minder medewerkers onontkoombaar, waarbij voornamelijk op de grote en Europese posten wordt gekort. De kostenbesparing biedt kansen voor de digitalisering, ook ten aanzien van consulaire taken waardoor met burgers meer elektronisch zal worden gecommuniceerd. Met betrekking tot de organisatiestructuur zal hiërarchie afnemen door de transformatie naar een netwerkorganisatie. Om dubbelingen in werkzaamheden te voorkomen wordt er meer in projectteams gewerkt. Opvallend is dat er niet geschreven wordt over detachering bij en samenwerking met niet-statelijke organisaties. Ook de structuur van de ambtelijke top wordt niet gewijzigd of wordt een neutrale Rijksbrede internationale coördinatie beoogd.⁸¹

Om de ideeën te concretiseren zijn er vijf doelstellingen opgesteld waar de hervormingsagenda de komende jaren op kan worden afgerekend. Het eerste doel is een effectief en samenhangend buitenlandbeleid met het streven een toonaangevende diplomatie te verwezenlijken. De kennis op de regio's wereldwijd wordt vergroot door de opzet van regiodirecties en onderhandelingsvaardigheden in multi- en bilateraal verband dienen resultaten te vergroten. De platte en flexibele organisatie van de posten waarbij als 'één team' wordt gewerkt vergroot de slagvaardigheid. De tweede doelstelling is een excellente dienstverlening dat wordt afgerekend op resultaten. Hiermee wordt voornamelijk meetbare economische dienstverlening beoogd dat gebaseerd is op de vraag van klanten. Zij kunnen dan ook op een hoog kwaliteitsniveau rekenen. Er is daardoor grotere aandacht voor de relatie tussen economische diplomatie en het bedrijfsleven door de verantwoordelijkheid te borgen bij een beleidsdirectie. Het ministerie streeft na een 'gewaardeerde samenwerkingspartner' te zijn, hetgeen de derde doelstelling is. De communicatie naar buiten wordt geïntensiveerd, net zoals de samenwerking met andere departementen. Buitenlandse

⁸¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Plan van aanpak: Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016*. Den Haag, p. 4-8.

Zaken is hierbij de ‘spil in het internationale optreden van het Rijk’. De vierde doelstelling is het vormen van een flexibele netwerkorganisatie door het stroomlijnen van beleid en digitalisering. De ondersteuning wordt kleiner en slagvaardiger gemaakt door minder interne regelgeving en controle. Het laatste doel is het realiseren van de bezuinigingen, maar ook te investeren waar het nodig is om de hervormingsagenda te bewerkstelligen.⁸²

Formuleringen uit de nota van Timmermans weerklinken duidelijk in het *Plan van aanpak*. In de hervormingen zijn flexibilisering en digitalisering de toverwoorden, maar vooralsnog zijn het holle begrippen die weinig inhoud bevatten. De mening van Kamerlid Sjoerdsma dat de modernisering slechts de bezuinigingen maskeren past in dit licht. Desalniettemin zijn er ook enkele hervormingen in de organisatiestructuur op te merken. Vooral de beoogde minder strakke hiërarchische verhoudingen en directere communicatie met minder tussenstations is vooruitstrevend. De structuur van de top van het ministerie wordt echter niet gewijzigd, het betreft voornamelijk de organisatie op de posten en op lagere treden op de afdelingen. De samenwerking met andere ministeries zal worden geïntensiveerd om de internationale expertise over de gehele linie van de Rijksoverheid te vergroten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken blijft hierin onverminderd centraal staan. De Dienst Buitenlandse Zaken zal echter niet onder de Algemene Bestuursdienst (ABD) vallen zoals wel was afgesproken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte II. Stef Blok (VVD), de minister voor Wonen en Rijksdienst, en Timmermans hebben dat aan de Kamer verklaard. De ABD wordt gezien als de integrale Rijksbrede ambtelijke top. Het streven blijft wel om structurele uitwisseling op gang te brengen tussen het departement Buitenlandse Zaken en de overige ministeries op basis van ‘wederkerigheid, kwaliteit, eenvoud en transparantie’. In de eerste plaats betreft het echter ambtenaren op een laag niveau.⁸³

Vijf jaar na de motie-Nicolaï waarmee de modernisering van de diplomatie in gang werd gezet is het proces behoorlijk gaande. Zowel Rosenthal als Timmermans stelde een eigen nota op met betrekking tot de diplomatie en het postennet, en voerde daarover een uitvoerig debat met elk een anders samengestelde Kamer. Hieruit kunnen de volgende punten worden opgemaakt:

⁸² Idem, p. 10-26.

⁸³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Uitwerking zinsnede regeerakkoord ‘De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst*. Den Haag.

- Hoewel Nicolai een postennetwerk voor ogen heeft dat gericht is op het dienen van de Nederlandse economische belangen, gaat de motie-Nicolai over een selectiever en effectiever postennetwerk. Hiervoor is Kamerbrede steun.
- Zowel Rosenthal als Timmermans heeft te maken met forse bezuinigingen op het buitenlandbeleid in het algemeen en de diplomatie en het postennet in het bijzonder.
- Voor Rosenthal geldt het profijtbeginsel. Dit betekent dat het gehele buitenlandbeleid, en dus ook het postennet, ten gunste van de Nederlandse economische belangen worden gesteld. Als gevolg hiervan worden ambassades in Zuid-Amerika en Afrika gesloten. Flexibilisering en digitalisering dragen tevens bij aan de bezuinigingsdoelen.
- De kritiek vanuit de Kamer op de nota van Rosenthal is drieledig: de focus op economische belangen is te rigide, het heeft negatieve gevolgen voor het internationale imago van Nederland en de bezuinigingsmaatregelen hebben geen oog voor de negatieve effecten op de lange termijn. Ook de onderschikking van veiligheidsaspecten aan de economie baart de Kamer zorgen.
- Voor Timmermans is economie een belangrijk, maar geen uitsluitend motief van de diplomatie. Het positieve internationale imago is ook van belang, en er is oog voor de EU en de mondiale belangen. Er worden geen ambassades gesloten door het in acht nemen van het onevenredig verlies op de lange termijn, wel worden er consulaten in geïndustrialiseerde regio's gesloten. Flexibilisering en digitalisering worden voortgezet.
- De kritiek vanuit de Kamer is gericht op de gevolgen van de bezuinigingen. Door de motie-Sjoerdsma zijn de bezuiniging voor 2014 gehalveerd, waardoor er vier consulaten openblijven en wordt er geïnvesteerd in de diplomatie in de opkomende markten en het postennet in het algemeen.
- De motie-Van Bommel verzoekt de regering een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van bijdragen van het bedrijfsleven aan het postennetwerk. Het ministerie start hierdoor pilots overeenkomend met het 'Deense model'.
- Timmermans is terughoudend met betrekking tot betaalde diplomatieke dienstverlening. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de scheiding tussen economische diplomatie onder verantwoordelijkheid van Timmermans en handelsbevordering onder leiding van Ploumen strakker gehanteerd. Dit maakt het beleid inzichtelijker, maar impliceert ook een wending in de koers van Timmermans door de ingezette lijn van economie als leidmotief te verlaten.

- De ambtelijke top van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt ontzien bij de interne hervormingen. Wel wordt de organisatie minder hiërarchisch, worden de communicatieve lijnen korter en wordt er meer samenwerking en detachering met andere departementen beoogd. Het ministerie blijft de spil in het Rijksbrede buitenlandbeleid.

3. De analytische context: Diplomatie is meer dan economie

Het beleid van de modernisering van de diplomatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt geëvalueerd en voorzien van advies en kritieken door verschillende instituties. Het onafhankelijke orgaan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voorziet de regering van adviezen en kenmerkt zichzelf als sterk verankerd met de wetenschap en sectoroverstijgend omdat zij ‘niet verbonden is aan één beleidssector’ en alle raadsleden tevens werkzaam zijn als hoogleraar. Bovendien wordt er ruim de tijd genomen voor onderzoek, waardoor er ‘wetenschappelijk gefundeerde adviezen de langer meegaan dan de waan van de dag’ ontstaan. In verschillende rapporten wordt een algemene beschouwing van het buitenlandbeleid gegeven, waarna advies volgt ten aanzien van onder andere de diplomatie. Zoals geschreven stelde minister Rosenthal de Groep van Wijzen in als extern klankbord om het ministerie te voorzien van advies. Deze commissie publiceerde een tussenrapport in mei 2013 en een eindrapport in mei 2014. Voorts is er de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) die onderdeel uitmaakt van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De IOB onderzoekt en evalueert het beleid onafhankelijk en voorziet de eigen minister van informatie om het gevoerde beleid en de bestede middelen te verantwoorden. Om de onafhankelijkheid te bewaken heeft de IOB een eigen budget en maakt de inspectie in haar onderzoeken gebruik van externe kennis. Het Nederlandse Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael is een onafhankelijke denktank, al krijgt het wel overheidssubsidie, die ‘denkt, duidt en dient’ op het gebied van de internationale betrekkingen. In publicaties wordt zodoende het buitenlandbeleid van het kabinet kritisch beschouwd. In dit hoofdstuk worden de rapporten, artikelen en andersoortige bijdrages van deze instanties geanalyseerd om als toetsingskader te dienen van de politieke context van de modernisering van de diplomatie. In het tweede hoofdstuk bleek dat in de politiek de economische belangen voornamelijk prevaleerden. Naast economische belangen benadrukken de onderzoekers echter ook veelal andere kernzaken van de diplomatie.

3.1 WRR

De WRR heeft geen specifieke rapporten gepubliceerd met betrekking tot de diplomatie, maar het is wel een thema in stukken over het buitenlandbeleid en de inrichting van het openbaar bestuur van Nederland. De visie op het postennet wordt dan ook betrokken in het brede kader van de internationale uitgangspunten. De rapporten van de WRR die in dit hoofdstuk worden behandeld zijn uit 2010 en 2011, en waren zodoende voor zowel Rosenthal

als Timmermans voltooid voor gebruik. Dat de raad zich richt op de lange termijn blijkt wel uit het gegeven dat het vorige rapport met betrekking tot het Nederlandse buitenlandbeleid stamt uit 1995.

De WRR geeft in het rapport *Aan het buitenland gehecht* een beschouwing van de wereld om vervolgens aansluitende aanbevelingen te doen. Ook de Groep van Wijzen heeft de wereldbeschouwing die in dit rapport wordt gegeven als basis gebruikt voor haar advies. De WRR concludeert dat de wereld hybride is, omdat zowel statelijke als niet-statale actoren actief zijn in de internationale betrekkingen. Op het eerst genoemde is het Nederlandse buitenlandbeleid toegespitst, op het tweede ontbreekt een visie terwijl in de niet-statale netwerken de groot-kleinverhoudingen van landen minder van belang zijn dan in geopolitieke termen. Voor een middelgroot land als Nederland zijn er dus kansen aanwezig. Het erkennen van een hybride wereld is een eerste stap, vervolgens gaat het om het kiezen van prioriteiten. Welke prioriteiten dat moeten zijn is een politieke keuze waar de raad zich niet aan waagt. Hij geeft slechts aan dat de keuzes gebaseerd moeten zijn op een beleidskader dat toegesneden is op de hedendaagse wereld waardoor de keuzes helder en te verantwoorden zijn.⁸⁴ De overheid neemt de rol van ‘verbindingsofficier’ in een netwerksamenleving binnen de hybride wereld op zich. Het belangrijkste element hierin is samenwerking met niet-statale actoren. In de netwerksamenleving is een prominente positie binnen het netwerk een essentiële voorwaarde. Door een centrale plaats in het systeem is het vermogen om kennis en diensten van andere actoren te krijgen en de transmissie van informatie en producten te reguleren groter. Aanwezigheid is van belang, maar dit impliceert tevens keuzes in wie de partners zijn en welke instrumenten worden gebruikt, aangezien overal aanwezig zijn onmogelijk is voor Nederland. De WRR stelt dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de weg moet inslaan van ‘breed-coördinerend naar smal-verdiepend’, door te investeren in beleidsrelevante kennis, internationale zichtbaarheid en in lokale aanwezigheid. Doelstellingen van Nederland in de wereld worden verwezenlijkt door via *soft power* de internationale verwevenheid en interdependentie te vergroten.⁸⁵ Om het eigen beleid effectief te maken biedt de EU volgens de WRR de meeste mogelijkheden, de Unie is voor Nederland dan ook de dominante arena.⁸⁶ De raad beveelt dus investeringen aan, en geen bezuinigingen.

⁸⁴ WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht: Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*.

Den Haag: WRR, p. 70-71.

⁸⁵ Idem, p. 111-134.

⁸⁶ Idem, p. 98.

Aan buitenland gehecht stelt dat het buitenlandbeleid in een hybride context vraagt om keuzes. Nederland heeft de neiging om zoveel mogelijk te doen met zoveel mogelijk partners, de WRR karakteriseert dit als een donut: ‘een breder waaier van initiatieven, maar in het midden weinig wat die initiatieven bindt’.

Het postennetwerk wordt in het bijzonder ook kritisch onder de loep genomen door de WRR. De raad haalt een onderzoek van de OESO aan waarin de omvang van het postennet in een vergelijkend perspectief wordt geplaatst met andere landen. Nederland had in 2010 honderdnegenenveertig officiële vertegenwoordigingen in het buitenland en bezet daarmee de veertiende positie als het gaat om absolute aantallen. Als het gaat om het aantal posten per inwoner staat Nederland negende met negen posten per miljoen inwoners.⁸⁷ De WRR is kritisch op de omvang en stelt dat de functionaliteit en de toegevoegde waarde van het netwerk ter discussie. De ‘kaasschaafmethode’ is echter onwenselijk, omdat dit tot middelmaat leidt. Daarentegen wordt geopperd een strategie te ontwikkelen op basis van drie kernbegrippen. Ten eerste gaat het om flexibiliteit, waarbij er in plaats van een ambassadeur gestationeerd in een statig pand wordt gewerkt met reizende, regionale en digitale ambassadeurs en vertegenwoordigingen zonder de status van een ambassade. Het laatstgenoemde is opvallend omdat de titel van een ambassadeur als een ‘gratis’ middel wordt beschouwd om deuren in het buitenland te openen, hetgeen bijvoorbeeld geopperd is door Wientjes in een hoorzitting van de Tweede Kamer en door CDA-kamerlid Ormel in een debat. Het tweede kernbegrip is de ambassade ter plekke ter beschikking te stellen voor netwerken met een andere functie, het zogenaamde *shared services*. Zo kan bijvoorbeeld ‘een terrorisme-expert van het ministerie van Binnenlandse Zaken in Londen en een energie-expert van het ministerie van Economische Zaken in Astana’ van dienst zijn. Dit zijn overigens niet de zogenaamde co-locaties waarover reeds is geschreven in de ministeriële nota’s. Tot slot moet het postennetwerk kaders organiseren waarin ‘maatwerk en professionaliteit de voorkeur verdienen boven traditie en routine’. Bij het aanstellen van een ambassadeur dienen de vaardigheden leidend te zijn volgens de raad, in plaats van de keuze op een beroepsdiplomaat.⁸⁸ De WRR onderstreept het pleidooi voor ‘een fundamentele aanpak’ van het hervormen van het postennetwerk.⁸⁹ Een laatste noemenswaardige suggestie is het opzetten van ‘Diplopedia’, naar Amerikaans voorbeeld. Dit systeem is alleen voor

⁸⁷ Idem, p. 161-162.

⁸⁸ Idem, p. 107-108.

⁸⁹ Idem, p. 131-132.

diplomaten beschikbaar en werkt volgens de methode van Wikipedia, waardoor kennis eenvoudig via het intranet kan worden uitgewisseld. Kennis is nou eenmaal essentieel in een hybride wereld.⁹⁰

In het rapport *Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden* wordt een vergelijking getrokken met vier overeenkomende landen als het gaat om internationale importantie, namelijk Noorwegen, Canada, Zweden en België, om lessen te trekken voor Nederland hoe andere landen omgaan met hun internationale positie en profiel in een veranderende wereld. Het vergelijkingsonderzoek wordt vooraf gegaan door een literatuuronderzoek waaruit blijkt dat niet-tastbare invloedbronnen als geloofwaardigheid, imago, zelfperceptie, de kwaliteit van de diplomatieke dienst en leiderschap nadrukkelijk een rol spelen in de relatieve machtspositie van een land in het statelijk systeem. Een opvallend punt omdat het laatstgenoemde voorbij gaat aan niet-statelijke actoren die juist in de hybride wereld, zoals gesteld in *Aan het buitenland gehecht*, wel een rol hebben. Middelgrote machten hebben veel baat bij een stabiele wereldorde die gebaseerd is op gedeelde normen en een algemeen geaccepteerd rechtsstelsel. Het gedrag is hierop aangepast, waardoor deze staten bij internationale problemen zoeken naar multilaterale oplossingen, een compromishouding aannemen en investeren in het collectief.⁹¹

Vanuit deze gedachten en de resultaten van het onderzoek met de vier andere middelgrote mogendheden zijn er vijf aanbevelingen. De eerste heeft betrekking op samenwerking met gelijkgestemde landen, waarbij multilateralisme en het vormen van sterke internationale organisaties de hoeksteen van het buitenlandbeleid zijn. De Nederlandse belangen zijn het best gewaarborgd in de EU, waarbij de Unie ook de schakel is naar de mondiale relaties. De tweede aanbeveling gaat over de kansrijke samenwerking met non-statelijke actoren, aangeduid als de netwerkbenadering of *new diplomacy*. Om de samenwerking een meerwaarde te laten zijn moet de overheid ngo's beschouwen als gelijkwaardige partners, dus niet louter als informatiebron, en in het oog houden dat de belangen gelijk zijn. Het derde advies gaat over het versterken van de internationale rechtsorde, omdat machtsbronnen voor een unilaterale koers ontbreken waardoor Nederland baat heeft bij een universele *Rule of Law*. Dit principe gaat op voor alle beleidsterreinen, maar internationale veiligheid staat hierbij voorop. Door het gebrek aan machtsmiddelen is

⁹⁰ Idem, p. 108-111.

⁹¹ WRR (2011). *Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden*. Den Haag: WRR, p. 9-10.

ook het maximaliseren van *soft power* van belang, de vierde aanbeveling. Door middel van reputatie, kennis, cultuur, specifieke vaardigheden en eigenschappen of ervaringen kunnen middelgrote machten winnen aan overredingskracht daar waar het militair of economisch niet geforceerd kan worden. Het imago van een land en promotie hiervan in het buitenland zijn hierbij van groot belang. Voor Nederland is er op dit gebied door middel van publieksdiplomatie, in samenwerking met niet-statelijke actoren, nog veel is te winnen. Het laatste advies is dat Nederland zich moet specialiseren op een specifiek thema of gebied, de zogenaamde nichediplomatie, waar ook de donuttheorie in *Aan het buitenland gehecht* naar refereert. De reflex van Nederland om aan elke tafel te willen aanschuiven moet hierbij worden ingedamd.⁹²

De invulling van het openbaar bestuur in het algemeen wordt onder de loep genomen in het rapport *Het gezicht van de publieke zaak*, waarin ook een hoofdstuk is gewijd aan de internationalisering van het beleid en de bijkomende implicaties.⁹³ In de vorige paragraaf is geadviseerd om de EU als beleidsarena te gebruiken richting mondiale partners. De benadering van de Nederlandse overheid naar de EU, maar ook naar de rest van de wereld, heeft zich echter in de loop van de tijd anders ontwikkeld. De globalisering heeft ertoe geleid dat de internationale betrekkingen niet meer het exclusieve domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst zijn. Vele beleidsterreinen zijn internationaal met elkaar vervlochten, terwijl diplomaten veelal ‘generalisten’ zijn. Kortere lijnen zijn dan een voordeel voor direct betrokkenen.⁹⁴ Het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse politiek en beleid is door de internationalisering van beleidsprocessen vager geworden, waardoor het internationale monopolie van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het postennetwerk moet worden doorbroken. Zo wordt er ruimte geboden aan andere ministeries, maar ook wederzijdse detachering met niet-statelijke actoren als bedrijven en ngo’s schept mogelijkheden.⁹⁵ De WRR stelt dat ook hierbij keuzes moeten worden gemaakt waar Nederland op inzet, hetgeen Rosenthal en Timmermans doen via het topsectorenbeleid. Dit beleid wordt echter belemmerd door de strakke economische in plaats van een geïntegreerde benadering. Financiële instrumenten zijn er voldoende, het ontbreekt echter aan een

⁹² Idem, p. 41-46.

⁹³ WRR (2010). *Het gezicht van de publieke zaak*. Den Haag: WRR.

⁹⁴ Idem, p. 120-121.

⁹⁵ Idem, p. 139-141.

stuuringsmechanisme en zij zijn onvoldoende gekoppeld aan andere beleidsvelden zoals het wetenschapsbeleid, het handelsbeleid, het ontwikkelingsbeleid en de diplomatie.⁹⁶

Een herziening van de inrichting van de diplomatieke dienst van het alleenrecht voor het ministerie van Buitenlandse Zaken naar een Rijksbrede inzet is geboden. In dit kader heeft de overheid al eerder stappen gezet, bijvoorbeeld door het instellen van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) in 1997. Het doel van de HGIS is onder andere het versterken van de samenhang in het buitenlandbeleid van de regering door het inzichtelijk maken van de financiële keuzes en de afwegingen met betrekking tot de financiële middelen en het bevorderen van samenwerking en ontschotting tussen de verschillende ministeries.⁹⁷ De WRR concludeert echter dat de HGIS nooit heeft gewerkt, omdat het ministerie van Buitenlandse Zaken exclusief verantwoordelijk is voor de inhoudelijke en financiële procedures en zij wordt gebruikt als instrument om de begroting te verantwoorden. De HGIS is abstract opgesteld en de kerndoelen dusdanig vaag omschreven dat de coördinerende functie van de HGIS in de praktijk geen betekenis heeft en het een slecht controlemiddel voor het parlement is.⁹⁸

Het maken van keuzes staat centraal. Hoe de keuzes worden ingevuld is aan de politiek, de overheid moet hiervoor wel het kader scheppen. Nederland bevindt zich op de rand van de ‘donut’ van de internationale betrekkingen, de keuzes moeten Nederland in het centrum krijgen. Essentieel is dat daarbij zowel met statelijke als niet-statale actoren wordt samengewerkt door de hybride wereld die is ontstaan. Hoewel de raad het thema economie weinig aan de orde laat komen in de rapporten, worden niet-tastbare invloedbronnen wel aangekaart. Het zijn juist deze onderwerpen waar de Kamer zowel Rosenthal als Timmermans, al is het bij de laatstgenoemde minder, op bekritiseert. Daarenboven noopt de globalisering het ministerie van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke dienst tot een hervorming van de organisatie waarbij het monopolie op het buitenlandbeleid wordt opgegeven. Een gewichtige opmerking tot slot, is het advies om te investeringen in de diplomatieke dienst om de modernisering gestalte te geven en niet de modernisering te gebruiken als middel om het bezuinigingsdoel te bereiken.

⁹⁶ WRR (2013). *Ervaringen met bedrijvenbeleid*. Den Haag: WRR, p. 29.

⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2013*. Den Haag, p. 2-6.

⁹⁸ WRR, *Aan het buitenland gehecht*, p. 106-107.

3.2 De Groep van Wijzen

De Groep van Wijzen⁹⁹ publiceerde twee rapporten waarvan het eerste rapport in 2013 verscheen, na de periode Rosenthal en voor de diplomatennota van Timmermans. De nota van Timmermans is dan ook een reactie op het eerste rapport. Het tweede rapport verscheen in mei 2014 en is zodoende een toetsingskader van de nota van Timmermans. De commissie kreeg in haar onderzoek van Rosenthal de opdracht zich te focussen op drie zaken. Ten eerste gaat het om economische diplomatie, met de centrale vraag hoe het postennet zo effectief mogelijk het Nederlandse bedrijfsleven kan bijstaan en hoe economische diplomatie verder ingebed kan worden in de organisatie van het ministerie. Het tweede focuspunt heeft betrekking op wat er verwacht kan worden van een diplomaat. Tot slot is de groep een klankbord van reeds ingezette veranderingstrajecten.¹⁰⁰ Opvallend is dat Rosenthal in zijn opdracht niet vraagt om het eventuele nut van de intensivering van de economische diplomatie, maar vraagt naar de meest functionele wijze.

Ondanks de opdracht is het thema economische diplomatie niet leidend in het eerste rapport *Modernisering van de diplomatie*. Allereerst wordt een analyse gegeven van de veranderende wereld. Van de WRR wordt de visie overgenomen dat de wereld hybride is met twee dimensies, de ‘klassieke geopolitieke wereld’ en de ‘netwerk-wereld’. De eerste dimensie zijn de nationale staten waarbij de machtsverhouding verschuift naar opkomende markten, de tweede dimensie betreft de toenemende verwevenheid van statelijke en niet-statale actoren. Buitenlandse Zaken heeft de aansluiting bij de tweede dimensie gemist, terwijl er kansen zijn voor kleine landen omdat het draait om ‘soft power en kwaliteitsfactoren van netwerken’. Het ministerie moet zich beide dimensies eigen maken door het bedrijven van ‘hybride diplomatie’, waarbij door middel van een regionale benadering volgens een *hub and spoke model* er in een mondiale regio één hoofdstad is die de overige posten in de regio aanstuurt. Kleine posten staan hierdoor niet meer in direct contact met Den Haag. Een voorspelling waar in de toekomst posten van nut zijn, is bovendien dan onnodig omdat de hele wereld wordt gedekt. Een voordeel in een complexe en

⁹⁹ Leden van de Groep van Wijzen zijn Arthur Docters van Leeuwen (voorzitter, voormalig overheidsbestuurder), Tineke Lodders-Elfferich (voormalig Eerste Kamerlid), Ko Colijn (Clingendael), Pieter Marres (voormalig ambassadeur) en Victor Schoenmakers (Directeur Internationale Zaken Havenbedrijf Rotterdam).

¹⁰⁰ Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie: Tussenrapport*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 34.

onvoorspelbare wereld. De flexibiliteit van de regionalisering wordt zo gekoppeld aan ‘presentie ter plaatse’. Om de kwaliteit te verbeteren doet de commissie drie aanbevelingen met betrekking tot de organisatie. Ten eerste gaat het om investeren in de professionaliteit van de diplomaten. De tweede aanbeveling heeft betrekking op de organisatorische condities. De aansturing van het buitenlandbeleid functioneert bij voorkeur als één geheel, waarbij dus het departement in Den Haag en de lokale post volgens een horizontale structuur op gelijke voet staan. Het ministerie moet de kaders stellen in een horizontale verhouding op basis van vertrouwen in plaats van de huidige verticale structuur. Zoals gezegd is het postennet dan idealiter ingedeeld op basis van mondiale regio’s. De laatste aanbeveling gaat over het slechte imago van Buitenlandse Zaken, waardoor er geïnvesteerd moet worden in relaties met burgers en stakeholders door middel van publieksdiplomatie.¹⁰¹

Zoals werd gevraagd in de opdracht van Rosenthal, worden er naast organisatorische aanbevelingen ook een aantal adviezen over de invulling van economische diplomatie gegeven. Ondanks dat het één van de drie focuspunten is, is er in het rapport maar weinig aandacht voor economische diplomatie. Het ministerie dient een duidelijke visie op economische diplomatie te ontwikkelen, in plaats van de huidige wollige formuleringen. Daarnaast moet de economische diplomatie ‘breder zijn dan commerciële diplomatie, exportbevordering of handelsbevordering, maar gaat het ook om *Holland branding* en toegang tot grondstoffen, hoger opgeleiden en internationale publieke goederen. De bevoegdheid van de economische diplomatie ligt dan op de posten, terwijl het ministerie slechts de beheerder is van het postennet. Tot slot is er behoefte aan multidisciplinaire instrumenten waarin de verschillende ministeries en het bedrijfsleven elkaar vinden. De EDEO is echter nu nog niet van waarde voor de Nederlandse diplomatie. Een laatste noemenswaardige aanbeveling is het advies om een grondige kostenraming en kosten-batenanalyse te maken van het postennet.¹⁰²

Het rapport is om verschillende redenen interessant, neemt afstand van het rigide beleid van Rosenthal en wijkt in essentie ook af van de nota van Timmermans. Er wordt meermaals verzocht om investeringen in de diplomatie, omdat een complexe wereld nu eenmaal meer vraagt van een diplomatieke dienst en er impulsen nodig zijn om de professionaliteit te bevorderen. Desondanks worden de bezuinigingen slechts indirect

¹⁰¹ Idem, p. 14-34.

¹⁰² Idem, p. 9-14.

bekritiseerd door te verwijzen naar andere instanties, zoals de politie, waarvoor wel geld is vrijgemaakt door een verzaamd takenpakket. Bovendien worden er in het rapport geen expliciete bezuinigingsmaatregelen aangedragen, en is de economische diplomatie geen hoofdthema. Gewezen wordt op het belang van andere functies van de diplomatie, zoals de publieke diplomatie ten behoeve van het imago en de inzet op internationale publieke goederen. Een 'brede inzet' van economische diplomatie wordt daarom geadviseerd. Bovenal worden er organisatorische hervormingen aanbevolen waarbij ook het ministerie in Den Haag zich zal moeten aanpassen. Een moeilijke taak, aangezien 'het sinds jaar-en-dag bestaande consensusmodel van de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken niet geschikt is als het gaat om radicale veranderingen'. De nota van Timmermans gaat hier niet op in, net zoals de aangedragen horizontale structuur met meer verantwoordelijkheid voor de posten. In wezen wordt er eerder een aanpassing van het ministerie in Den Haag als noodzaak geacht, in plaats van de posten in de wereld. Ook de regionalisering volgens het *hub and spoke model* en de kosten-batenanalyse vinden geen doorgang. Zowel Rosenthal als Timmermans kiest voor het wegbezuinigingen van ambassades en consulaten en kostenbesparingen door versoberingen en co-locaties, al wordt de sluiting van vier consulaten teruggedraaid door de motie-Sjoerdsma. Rosenthal was niet bereid om zijn kosten-batenanalyse te openbaren omdat hij dit beschouwde als 'bedrijfsvoering' en daarom geen taak van de Kamer, en ook in Timmermans' nota wordt geen inzicht verschaft op eventuele uitgevoerde kosten-batenanalyses. Waarin de Groep van Wijzen, Rosenthal en Timmermans overeenkomen zijn de beperkte mogelijkheden van de EDEO, het verwezenlijken van economische missies van het kabinet, de keuze voor maatwerk per land volgens het motto 'structuur volgt functie' en de landenkeuze van opkomende markten. Met betrekking tot het laatstgenoemde benadrukken de ministers echter vooral landen in Azië, terwijl de groep ook Afrikaanse landen benadrukt.

Wat ontbreekt in het rapport is een passage over bijdrages van het bedrijfsleven aan de diplomatie, ondanks dat door middel van een steekproef onder acht buitenlandse diensten, waaronder die van Denemarken, een aantal trends in de diplomatie zijn onderzocht. De groep wijdt uit over het bevorderen van handel en werkgelegenheid als hoofdtaak van de Deense diplomatieke dienst, maar gaat niet in op de betaalde dienstverlening. Uit het debat dat de Kamer met Timmermans voerde bleek de wens van een meerderheid van de Kamer voor een onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe. De kritieken van enkele Kamerleden op de nota van Timmermans zijn in lijn met de punten uit het rapport. Sjoerdsma benadrukte dat een

‘een effectief buitenlandbeleid urgenter is dan ooit’, een draaide via een motie 20 miljoen euro aan bezuinigingen voor 2014 terug. De motie is echter gericht op het openhouden van een viertal consulaten, en niet op aangedragen organisatorische hervormingen. In de periode van Rosenthal als minister was de kritiek van de Kamer dat het beleid eenzijdig was gericht op economische motieven en andere waarden zoals mensenrechten ter zijde schoof. Deze zorg wordt in het rapport niet gedeeld, maar een brede inzet op economische diplomatie wordt wel geadviseerd. Het gaat dan om internationale publieke goederen, zoals internationale veiligheid en schaarse grondstoffen. Bovendien is de steun in Nederland voor ontwikkelingssamenwerking afgenomen, waardoor de verhouding in het budget van ontwikkelingssamenwerking, defensie en het buitenlandbeleid moet worden heroverwogen op basis van draagvlak.

De tekortkomingen met betrekking tot een visie op economische diplomatie wordt teniet gedaan in het slotrapport van de Groep van Wijzen dat in mei 2014 verschijnt. Opmerkelijk is dat de commissie naar eigen zeggen in het tweede jaar niet met ‘nieuwe fundamentele inzichten’ is geconfronteerd, en daarom het rapport moet worden gelezen als een aanvulling op het tussenrapport. Desalniettemin vallen er twee zaken op. Ten eerste gaat het om factoren die de modernisering van de diplomatie belemmeren, waarbij kritiek op het ministerie niet wordt geschuwd. Ten tweede gaat het om een visie op de economische diplomatie, waarbij de Kamer en het ministerie een eenzijdige blik wordt verweten. De groep geeft dan wel aan dat veel aanbevelingen uit het tussenrapport zijn overgenomen, toch is er nog legio commentaar.

Voor het slagen van de moderniseringsagenda zijn een aantal beïnvloedingspunten cruciaal. Een voorbeeld van een positieve ontwikkeling is de professionaliteit, het is echter interessanter om de factoren onder de loep te nemen die de modernisering belemmeren. Veelal heeft de kritiek niet betrekking op de diplomaten, maar op de ambtenaren in Den Haag. Vraaggesprekken met het personeel resulteren dan ook in veel bezwaren. Het hervormingsproces wordt aarzelend ontvangen door medewerkers, omdat er weinig toekomstperspectief wordt geboden. Daarnaast geven medewerkers aan dat informele contacten een belangrijke rol spelen, waarbij ook het woord ‘vriendjespolitiek’ valt. Kritiek van het personeel is er ook op de overlap en lacunes die in de organisatie bestaan met betrekking tot verantwoordelijkheden, en het gebrek aan impulsen om kennis te vergroten. De externe relaties zijn dan ook voor verbetering vatbaar. De werklast vanuit de Kamer op het ministerie is hoog, en de communicatie met burgers, media en andere stakeholders matig. De

negatieve factoren die wel betrekking hebben op de posten zijn indirect ook verwijten aan de ambtelijke top. De diplomaten op de posten zijn van mening dat zij te weinig bij het moderniseringsproces worden betrokken en willen meer zeggenschap over de samenstelling van het team waarmee zij werken en over de besteding van het budget. Meer verantwoordelijkheid ter plaatse op de post is wenselijk, waarbij men werkt met een geïntegreerd ‘one team’. Bij het laatstgenoemde is de samensmelting van attachés, uitgezonden en lokale medewerkers op basis van gelijkwaardigheid van belang. De grotere eigen verantwoordelijkheid moet tot uiting komen door een andere taakverdeling tussen Den Haag en de posten. De kennis en kunde ligt dan bij de posten en niet, zoals nu vaak het geval is, bij de regiodirecties op het ministerie. Regionalisering volgens het *spoke and hub model* zoals in het tussenrapport al was voorgesteld is dan van belang. Hierdoor hebben kleine posten geen directe verbinding met Den Haag en wordt er in de regio een eigen strategie ontwikkeld. Volgens de commissie wordt de regionalisering nu als bedreigend ervaren op het departement door het verlies aan autonomie aan de posten. Daarenboven moet de scheiding tussen beleid en uitvoering strakker worden door vereenvoudiging en eenduidigheid in de departementale leiding.¹⁰³

De kritiek betreft dus voornamelijk de ambtelijke top en strookt niet altijd met het beeld dat wordt geschetst in het *Plan van aanpak* dat in hoofdstuk 2.4 is beschreven. Mogelijkerwijs is dat ook niet vreemd; het betrof immers een eigen onderzoek naar de eigen werkwijze. Samengevat doet de Groep van Wijzen vier aanbevelingen met betrekking tot de organisatorische hervormingen: elke verantwoordelijkheid komt één keer voor in de organisatie, de kennis en kunde over de landen en regio’s liggen op de posten, de beslissingsruimte op de posten wordt geoptimaliseerd en beleidsinstructies van het ministerie worden geminimaliseerd. Uitgangspunt is de personele bezetting lokaal maximaliseren en in Den Haag minimaliseren. Hierdoor kunnen bovendien bezuinigingsdoelen worden gerealiseerd. De hervormingen hebben dus negatieve gevolgen voor het departement met betrekking tot verantwoordelijkheid en arbeidsplaatsen. De aanbeveling om een externe inspectie in te zetten om de hervorming van de diplomatie, en dus ook van het departement, te begeleiden is dan ook niet vreemd.¹⁰⁴

¹⁰³ Groep van Wijzen (2014). *Modernisering van de diplomatie: Slotrapport*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 59-70.

¹⁰⁴ Idem, p. 73.

In het tussenrapport bekritiseerde de groep de vage hantering van het begrip ‘economische diplomatie’. In het slotrapport is een definitie gegeven, waarbij er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen economische diplomatie en handelsdiplomatie. Economische diplomatie moet aan drie facetten voldoen: het is een activiteit van de staat, het heeft betrekking op onderhandelingen en besluitvorming over kernissues van de internationale economische betrekkingen en het gaat om de inzet van buitenlandpolitieke instrumenten voor het bereiken van binnenlandpolitieke doelen. Bij handelsdiplomatie gaat het om het specifiek bevorderen van exporten, importen en investeringen vanuit en naar Nederland, waarbij de diplomatie de marktwerking ondersteunt. Economische diplomatie is één van de kerntaken van het postennet, terwijl handelsbevorderingen voornamelijk een taak is voor het bedrijfsleven. Indien er toch handelsdiplomatie wordt ingezet moet het gebaseerd zijn op economische prikkels. Hoewel de term ‘Deense model’ niet in het rapport wordt genoemd, is de commissie hier van mening dat het bedrijfsleven moet betalen voor de inspanning van het postennet. Daar staat tegenover dat de diplomatie kwaliteit dient te leveren in ruil voor betalingen. Uit de gesprekken blijkt dat het hanteren van de enge definitie van economische diplomatie weinig steun heeft. De algemene consensus is dat ‘economische diplomatie gecombineerd dient te worden met het bredere Nederlandse verhaal van een rechtsstatelijk- en democratie-bevorderend Nederland’. De rol van de economische diplomatie in het buitenlandbeleid dient dus te worden verzwaaard, maar handelsbevordering moet bij voorbaat een *business to business* gelegenheid blijven.¹⁰⁵

Er wordt dus niet gerept over het Deense model. Desalniettemin wordt er wel aangegeven hoe er invulling kan worden gegeven aan handelsbevordering, als ondersteuning van het bedrijfsleven. Ondanks dat economische prikkels hierin een rol spelen, gaat het niet alleen om beleidsefficiency maar ook om de eigen beleidskoers. Daar waar de overheid dominant is in de economie, dit is veelal in de opkomende economieën, moet het ministerie zich op richten. Voor het verstrekken van diplomatieke diensten aan het bedrijfsleven zijn er dan vier voorwaarden, waarbij het erom gaat dat de posten het verschil kunnen maken. Er moet voldoende kennis over de lokale economie aanwezig zijn, het moet ‘deuren kunnen openen’, van doorslag zijn in de finale besluitvorming en inzet van eventuele *trouble shooting* als dat nodig is. In het advies van de Groep van Wijze is er dus geen sprake van zuivere vraag en aanbod, ondanks het gegeven van economische prikkels.

¹⁰⁵ Idem, p. 78-81.

De Groep van Wijzen is zelf van mening dat het slotrapport slechts een aanvulling is op het tussenrapport, maar een aantal opmerkingen kunnen niet onopgemerkt blijven. De modernisering van diplomatie vraagt ook veel van de ambtelijke top, terwijl de commissie niet de indruk heeft dat zij gezind is om bepaalde hervormingen door te voeren. De kern van het rapport is dat economische diplomatie in een brede context moet worden opgevat. Het is slechts één van de kerntaken van de diplomatie, maar behelst niet per se het bevorderen van de handel. Het laatstgenoemde is hoofdzakelijk een taak van het bedrijfsleven zelf, maar indien er ondersteuning wordt geboden door de posten om de markt te ondersteunen dient het op basis van economische prikkels te zijn.

Ondanks de indrukwekkende lijst van gesprekspartners¹⁰⁶ is enige kritiek op de Groep van Wijzen niet onterecht. Ten eerste heeft de commissie zich niet geheel aan de opdracht van Rosenthal gehouden door niet het antwoord te geven hoe het postennetwerk het Nederlands bedrijfsleven kan bijstaan, maar de wenselijkheid van de ondersteuning te onderzoeken. Het aantal gesprekspartners uit het bedrijfsleven op het totaal van praatgenoten is dan ook bijzonder laag. Ten tweede dient de lezer de stevige kritiek tussen de regels door te lezen, waardoor het bovendien voor de minister eenvoudiger is om kritiek te pareren of anders te interpreteren in het politieke debat en in beleidsbrieven. Tot slot zijn een aantal aanbevelingen niet vernieuwend. In 2007 had de Inspectie der Rijksfinanciën al een bedrijfsmatige analyse van het postennet opgesteld, waarbij dus onderzoek werd verricht uit een economisch perspectief en niet vanuit politieke overwegingen. In het tiental aanbevelingen van de inspectie worden adviezen als de inzet van lokale medewerkers, het delen van co-locaties, organisatorische samenvoegingen, samenwerkingsverbanden met andere landen en de integratie van verschillende functies al aangedragen en zodoende zeven jaar later herhaald door de Groep van Wijzen.¹⁰⁷

3.3 IOB

In dit onderzoek is de vraag tot nu voornamelijk toegespitst op de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van economische diplomatie. De IOB heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van economische diplomatie door middel van een meta-analyse. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van eenentwintig verschillende studies uit de afgelopen kwart eeuw om

¹⁰⁶ Idem, p. 37-42 en 90-101.

¹⁰⁷ Inspectie der Rijksfinanciën (2007). *Postennet in perspectief: Onderzoek naar de doelmatigheid van de vertegenwoordiging in het buitenland*. Den Haag: Ministerie van Financiën, p. 33-35.

zo compleet mogelijke resultaten na te streven. In deze doorlichting is zowel gekeken naar de Nederlandse als naar niet-Nederlandse economieën. Daarnaast is er een praktijkanalyse waarbij de IOB de economische diplomatie in Zuid-Amerika evalueert. Dit is bovendien interessant omdat Rosenthal posten op dit continent heeft gesloten door onder andere het gebrek aan economische belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven. Voorts heeft de IOB een rapport gepubliceerd over de activiteiten van de NBSO's over de periode 2008-2013. Tot slot zal een rapport van de IOB worden geanalyseerd waarin de consulaire dienstverlening in de periode 2007-2010 is doorgelicht.

De IOB-studie *Effectiviteit van economische diplomatie: Methoden en resultaten van onderzoek* is solide, omdat het een aantal probleemvelden aanstipt bij het doen van onderzoek naar economische diplomatie. Ten eerste gaat het om de definiëring, een probleem waar de Groep van Wijzen ook mee kampte. De IOB hanteert een brede benadering, omdat een ondubbelzinnige en algemeen aanvaarde definitie niet bestaat en internationale besluitvormingsprocessen en intensivering van internationale beleidsbeïnvloeding op alle niveaus spelen: 'economische diplomatie bestaat uit de inzet van overheidsrelaties en overheidsinvloed om internationale handel en investeringen te bevorderen. Economische diplomatie is hierbij gericht op het openen en open stellen van markten voor het internationale bedrijfsleven, het oplossen van problemen met andere overheden voor bedrijven die reeds in het buitenland actief zijn, het verbeteren van internationale markten en het bevorderen van de naleving van internationale spelregels en afspraken.'¹⁰⁸ Een tweede complicatie is het verschil tussen macro- en micro-onderzoek waarbij de uitkomsten uiteenlopen. Bij macro-onderzoek wordt gebruik gemaakt van het zwaartekrachtmodel. De grondslag hierbij is dat grote en nabij gelegen economieën tot elkaar zijn aangetrokken en dus handel drijven. Het voordeel is dat veel factoren worden meegewogen, zoals culturele en historische factoren, ligging aan zee en bevolkingsomvang. De kritiek op het model is dat door nieuwe communicatie- en mobiliteitsvormen het aan kracht heeft verloren. Bij het micro-onderzoek wordt gebruik gemaakt van afgenomen enquêtes bij bedrijven en statistiek. Het voordeel is dat de aanpak praktisch in plaats van theoretisch van aard is. Enquêtes geven echter mogelijk foutieve uitkomsten doordat het een momentopname behelst, door strategisch antwoordgedrag en het probleem van representativiteit, terwijl bij statistiek de gelegde verbanden mogelijk indirect zijn. De problematiek bij het onderzoek doen naar economische

¹⁰⁸ IOB (2012). *Effectiviteiten van economische diplomatie: Methoden van resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 17-19.

diplomatiek maken het debat niet eenvoudiger. Een meta-analyse biedt soelaas, omdat de resultaten van meerdere onderzoeken de uitkomst vormen.¹⁰⁹ Desalniettemin zijn ook deze onderzoeken onderworpen aan beperkingen, omdat deze zich veelal richten op de grootste industrieën, één of een beperkt aantal instrumenten en op export in plaats van import en investeringen.¹¹⁰ Voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse van economische diplomatie wordt gewaarschuwd, omdat het slechts onderdeel is van de brede buitenlandagenda. Door de samenhang en wederzijdse beïnvloeding van de vele terreinen van het buitenlandbeleid zijn de uitkomsten mogelijk misleidend.¹¹¹ De Groep van Wijzen had juist aangedrongen op een kosten-batenanalyse.

Alvorens naar de uitkomsten te kijken is het interessant om de functies van economische diplomatie die na het uitvoeren van de analyse worden onderscheiden nader te bezien. De neoklassieke theorie veronderstelt dat economische diplomatie marktverstoring is, waardoor het motief van de overheid om in te grijpen in de markt sluitend moet zijn. Ten eerste gaat het om het vergaren en verspreiden van kennis, omdat de particuliere sector daartoe niet de mogelijkheid heeft. Bovendien zullen bedrijven niet bovenmatig investeren in nieuwe kennis van een regio of land als concurrenten vervolgens deze informatie kopiëren. In dit geval is er dan sprake van marktfalen. Het tweede betreft de signaal- en toegangsfunctie, waarbij betrokkenheid van de overheid noodzakelijk is om aan verwachtingen en eisen van het gastland te voldoen. Tot slot wordt economische diplomatie ingezet als bedrijven hinder ondervinden door politieke activiteiten. Indien er geen sprake is van één van deze drie vormen van marktfalen zal het inzetten van economische diplomatie geen effect sorteren.¹¹²

De resultaten van de meta-analyse zijn overwegend positief, al worden de uitkomsten in een ruime marge gepresenteerd. In ongeveer een derde van de onderzoeken treedt er geen positief effect op, waardoor er alsnog welvaartsverlies is door de kosten die verbonden zijn aan economische diplomatie. Eén op de tien uitkomsten geeft zelfs een negatief effect. Resultaten geven aan dat economische diplomatie het meest effectief is in Noord-Zuid en Zuid-Zuid relaties, en minder in een intra-OESO context. Economische diplomatie is een meerjarig proces dat voortdurend onderhouden dient te worden, bijvoorbeeld door meerdere missies. Over het algemeen betekent een verdubbeling van de economische instrumenten een

¹⁰⁹ Idem, p. 27-32.

¹¹⁰ Idem, p. 37-38.

¹¹¹ Idem, p. 49-50

¹¹² Idem, p. 20-23.

stijging van bilaterale handelsstromen van 15% tot 32%, een halvering betekent een daling van 7% tot 16%. Meer economische diplomatie sorteert dus een groter positief effect dan minder economische diplomatie negatieve gevolgen teweeg brengt. Het effect van het postennetwerk op uitvoer, invoer en toerisme is bepaald op 6% tot 30%. Het effect dat Nederland sorteert is echter maar gering als er wordt gekeken naar de geografische doelmatigheid en effectiviteit in vergelijking met andere landen. Beide effecten zijn dan wel licht positief, andere middelgrote Europese landen als Ierland, Zweden en Oostenrijk scoren beter. Desalniettemin zijn er ook landen die negatieve gevolgen ondervinden. Met betrekking tot de diplomatieke instrumenten is het duidelijk dat ambassades een groter positief effect hebben op de uit- en invoer dan consulaten, terwijl andere posten nauwelijks effect hebben. Hoewel wordt erkend dat het onderzoek doen naar missies lastig is, is voor Nederland vastgesteld dat bij een missie met (hoge) ambtenaren er een positief effect is van 2% tot 12% en bij een missie met het staatshoofd of een minister van 5% tot 20%. Tenslotte is er een ranglijst in welke volgorde de diplomatieke instrumenten voor Nederland een handelbevorderend effect ontketenen. Van positief naar minder positief: ambassades en consulaten, handelsmissies, diplomatiek klimaat, agentschappen en andere posten. Geen van de instrumenten kent dus een negatief effect. Met diplomatiek klimaat wordt de verstandhouding met andere landen bedoeld.¹¹³

In de IOB-evaluatie *Op zoek naar nieuwe verhoudingen* wordt onder andere de economische diplomatie in Latijns-Amerika in de praktijk onder de loep genomen. Het groeiend economisch belang van het continent komt tot uiting in de verdubbeling van de import- en exportcijfers met Nederland in de periode 2002-2011. Desalniettemin blijven de handelsrelaties beperkt, zo is de export van goederen naar Zuid-Amerika als geheel vergelijkbaar met de export naar Italië. Dit komt overeen met het eerder genoemde zwaartekrachtmodel. In tegenstelling tot Italië is economische diplomatie met Zuid-Amerika wel noodzakelijk door onder meer de andere handelscultuur, belemmerende regelgeving en geschade belangen van Nederlandse bedrijven. Er is dus sprake van marktfalen, waardoor economische diplomatie effect zou moeten sorteren afgaande op de eerder aangehaalde functies. De stafomvang op de posten is in deze periode over het algemeen gegroeid, vooral in Brazilië. Desalniettemin zijn de aanwezigen diplomaten veelal generalisten in plaats van ervaringsdeskundigen. De meest ingezette instrumenten zijn consultatie en ondersteuning, informatieverzameling, economische en handelsmissies en in de brede zin

¹¹³ Idem, p. 34-44.

publieksdiplomatie. In de periode 2006-2011 hebben slechts 999 Nederlandse exportbedrijven gebruik gemaakt van deze diensten, terwijl er ruim 9.400 bedrijven handeldreven in Latijns-Amerika. Relatief gezien zijn het vooral het midden- en grootbedrijf en de industrie die gebruik maken van economische diplomatie, het kleinbedrijf en de handel blijven naar verhouding achter. De vraag per bedrijf ten aanzien van economische diplomatie is dan ook verschillend. Het midden- en kleinbedrijf heeft vooral baat bij informatieverzameling en economische missies voor het opbouwen van een netwerk. Het grootbedrijf zijn hier minder afhankelijk van en hebben belang bij een missie met uitstraling door een aanwezig bewindspersoon of staatshoofd en bij politieke steun.¹¹⁴ Ondanks de economische groei van Zuid-Amerika is het aandeel van Nederlandse handel en investeringen dus relatief laag. Er is behoefte vanuit het bedrijfsleven aan economische diplomatie, maar slechts 10% maakt er gebruik van of kent de mogelijkheden. Het is onduidelijk waarom dit percentage zo laag is, terwijl er vanuit het bedrijfsleven wel vraag is. De bedrijven zien vooral een rol weggelegd voor de Nederlandse overheid bij het faciliteren van toegang tot ambtenaren en staatsbedrijven, het verwijderen van handelsbarrières en bevorderen van markttoegang, informatie uit het diplomatieke netwerk en het promoten van typisch Nederlandse sectoren.¹¹⁵ Ten aanzien van het laatstgenoemde zijn er al successen op te merken in de havensector. In het algemeen is het de industrie en het grootbedrijf dat de toegang kent tot economische diplomatie. Tussen de vraag en het aanbod is dus een lacune, waarbij vooral het kleinbedrijf geen aansluiting vindt.

De NBSO's hebben een bijzondere en verwarrende positie in het Nederlandse postennetwerk. De IOB deed onderzoek naar de kantoren die de bevordering van handel beogen in het rapport *Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie: Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*, waarvan de reactie van minister Ploumen al is besproken in hoofdstuk 2.3. De NBSO's worden overwegend succesvol genoemd, maar enkele complicaties komen tevens aan het licht. Uit een statistische analyse blijkt dat de exportratio met 5% wordt verhoogd dankzij de NBSO's, waardoor 61% van de bedrijven meent dat het contact met een NBSO tot concrete resultaten heeft geleid. Een opmerkelijk onderzoeksresultaat is echter dat NBSO's niet geschikt zijn om te opereren in opkomende

¹¹⁴ IOB (2013). *Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 167-195.

¹¹⁵ IOB (2013). *Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 11.

markten. De verklaring hiervoor is dat de kantoren zich richten op ‘eerstelijns dienstverlening’, zoals het geven van algemene informatie, terwijl in dergelijke markten meer behoefte is aan strategische vraagsturing. Bovendien hebben de NBSO’s geen formele status door de complexe organisatie. De formele verantwoordelijkheid valt onder de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de ambassade van het land waar de NBSO is gevestigd is belast met de dagelijkse aansturing en het beheer wordt verzorgd door het Nederlands Centrum voor Handelsbevordering (NCH) en het particuliere consultancykantoor Berenschot International. Hierdoor hebben de NBSO-kantoren een privaatrechtelijke status. Middels deze constructie wordt getracht flexibiliteit bij de kantoren te bewerkstelligen. In hoofdstuk 2.3 is al aan de orde gekomen dat de kantoren nu onder de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) vallen. De IOB wijst dan ook net zoals de Groep van Wijzen op het verwarrende en niet altijd aanwezige verschil tussen economische diplomatie en handelsbevordering.¹¹⁶ Doordat de NBSO’s vallen onder de overheid maar functioneren als private kantoren is de herkenbaarheid onvoldoende, is het vraag en aanbod met de bedrijven gebrekkig afgestemd en wordt er te veel gefocust op resultaten in plaats van output. De IOB geeft aan dat het bedrijfsleven meer betrokken moet worden bij de besluitvorming rond NBSO’s, zodat het meer zichtbaar en context-specifieker zal opereren. Tevens wordt aangeraden om de mogelijkheden van ‘tweedelijns dienstverlening’ tegen betalingen te verkennen.¹¹⁷ Enerzijds stimuleerd de IOB dus betaalde diplomatieke dienstverlening, anderzijds wordt geconcludeerd dat de overheid moeite heeft met het uitvoeren van consultancytaken volgens vraag en aanbod. Bovendien zijn NBSO’s niet effectief in opkomende markten, terwijl de nota van zowel Rosenthal als Timmermans zich juist daarop richt.

Het postennet is belast met het bedrijven van allerlei vormen van diplomatie, waarvan consulaire bijstand één van de taken is. In het IOB-rapport *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010* is deze taak geëvalueerd. De belangrijkste conclusie is dat er spanning ontstaat tussen de groeiende vraag en achterblijvende capaciteit. In tegenstelling tot Duitsers hebben Nederlanders geen recht op consulaire hulp, desalniettemin zijn de verwachtingen vaak te hoog van burgers. Er is dan ook meer internationaal personenverkeer door de globalisering en negatieve beeldvorming is snel gecreëerd door nieuwe

¹¹⁶ IOB (2014). *Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie: Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 28-42.

¹¹⁷ Idem, p. 10-15.

communicatievormen, terwijl positieve verhalen vaak niet de media halen. Bovendien is het beleid van de overheid gericht op meer eigen verantwoordelijkheid van burgers. Een aantal oplossingen bieden mogelijkheden. Ten eerste gaat het om het wijzigen van de wettelijke kaders zodat verwachtingen worden getemperd en er meer duidelijkheid en efficiency ontstaat. Het tweede betreft de digitalisering, flexibilisering en professionalisering van diensten. Het laatste gaat om intensievere Europese samenwerking met betrekking tot diensten en het opstellen van ambtsberichten. Het laatstgenoemde wordt bijvoorbeeld gebruikt om ontwikkelingen in het buitenland te beoordelen. Kosten kunnen worden bespaard door consulaire dienstverlening op één regionale post aan te bieden. Het nadelige gevolg hiervan is dat burgers grotere afstanden moeten overbruggen alvorens gebruik te kunnen maken van consulaire diensten.¹¹⁸

De praktijkonderzoeken van de IOB verschaffen een aantal heldere inzichten. Economische diplomatie sorteert alleen effect als er sprake is van een bepaalde vorm van marktfaalen. Het gaat dan om het vergaren en verspreiden van kennis, de signaal- en toegangsfunctie en het bieden van steun bij politieke barrières. De resultaten van de economische diplomatie van Nederland is overwegend positief, maar in vergelijking met andere landen tevens vatbaar voor verbeteringen. Het vraag en aanbod met vooral het mkb is dan ook niet sluitend, en bovendien is het aantal bedrijven dat de mogelijkheden van economische diplomatie kent beperkt. De complexe structuur van de NBSO's zorgt dan ook voor verwarring, terwijl deze kantoren tevens moeite hebben met het uitvoeren van consultancydiensten. De kosten van de consulaire dienstverlening kunnen omlaag worden gebracht door het temperen van het verwachtingspatroon door betere informatieverstrekking. Over het algemeen kan uit de IOB-rapporten worden geconcludeerd dat er nog ruimte is om de uitkomsten van de Nederlandse economische diplomatie te verbeteren.

3.4 Clingendael

Het onderzoeksinstituut Clingendael publiceerde verschillende artikelen, *discussion papers* en *policy briefs* over de modernisering van de diplomatie in het algemeen en economische diplomatie in het bijzonder. Als kapstok dient het rapport *Futures for diplomacy* dat een diepgravend toekomstig beeld geeft van de diplomatie. De overige artikelen zijn kleiner van

¹¹⁸ IOB (2011). *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 16-27.

opzet, maar gaan wel direct in op het beleid van Rosenthal en Timmermans. Hierdoor raken de onderzoekers van Clingendael alle facetten van het debat rond de modernisering van de diplomatie en zijn deze publicaties een probaat middel voor dit onderzoek.

Het rapport *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century* wijst op een grondige verandering van de diplomatie. In de oude diplomatie staan de staten centraal, de nieuwe diplomatie is de zogenaamde ‘*integrative diplomacy*’. Hoewel staten belangrijke actoren blijven, zijn ook andere spelers in de internationale betrekkingen van belang. In dit model gaat het om de veranderingen en onzekerheden die de internationale verhoudingen van de eenentwintigste eeuw met zich meebrengen. Ten eerste gaat het om de toename en de verscheidenheid van internationale actoren, die tevens worden ondersteund door nieuwe communicatievormen. Doordat ngo’s zich vaak dicht bij de basis begeven, vormen zij een uitstekende informatiebron. Ten tweede dient het buitenlandbeleid te reageren op een wereld die heterogener is geworden. Nieuwe thema’s ontwikkelen zich op de internationale veiligheidsagenda, zoals klimaatverandering en het gevaar van mondiale virusuitbraken. Desalniettemin verkrijgen ook klassieke geopolitieke thema’s een nieuwe actualiteit door de toenemende schaarste van grondstoffen en is de mondiale financiële crisis een gecompliceerde kwestie. Tot slot ontwikkelt zich een nieuw internationaal stelsel van regels en normen, omdat er een nieuwe consensus moet worden bereikt door de andere waarden van de opkomende staten. Het systeem van westerse waarden is niet meer dominerend, bijvoorbeeld als het gaat om de mensenrechten. Onontkoombaar hebben deze ontwikkelingen effect op de diplomatieke processen, werkwijzen en structuren die zullen veranderen en integreren. Daarenboven verandert de internationale agenda, degene die de agenda bepaalt en de ruimte waar de diplomatie zich afspeelt. De soevereiniteit van de staat zal verder onder druk komen te staan door de globalisering, terwijl ook de veranderingsprocessen spanningen zal veroorzaken. De klassieke staten en de opkomende landen verschillen vaak als het gaat om gedeelde internationale waarden, het beheersen van mondiale uitdagingen en de definiëring van het eigen nationale belang. Botsingen tussen de diplomatie van moderne en postmoderne staten is dan ook niet onlogisch. Het is echter aan de diplomatie zelf om conflicten te vermijden door met antwoorden te komen op de nieuwe *integrative diplomacy*.¹¹⁹

¹¹⁹ Clingendael (2012). *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century*. Den Haag: Clingendael, p. 5-12, 22 en 30-31.

De rol van de diplomaat verandert dan ook van boodschapper en relatieonderhouder naar degene die de verbindingen faciliteert in de complexe internationale verhoudingen zodat spanningen worden weggenomen. Om conflicten te voorkomen wordt dan ook meer gevraagd van de diplomaat, waarbij een holistische benadering gericht op internationale samenwerking een vereiste is. Diplomaten faciliteren dus het internationale netwerk en zij dienen tevens completer te zijn in hun kennis door het groeiend aantal beleidsterreinen van de diplomatie. Door de toenemende onzekerheid en het internationaal reisgedrag neemt de omvang van het consulaire werk toe. Publieksdiplomatie is essentieel om conflicten te vermijden, terwijl er ook meer economische diplomatie wordt gevraagd vanuit de samenleving. Met betrekking tot het faciliteren gaat het om aangaan en promoten van contacten tussen ngo's en andere maatschappelijke organisatie. Om de kennis en kwaliteiten van de diplomaten te vergroten zijn dan ook investeringen nodig. Paradoxaal genoeg stellen de onderzoekers dat de rol van de minister van Buitenlandse Zaken zal afnemen. Door de verstrengeling van binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden is een Rijksbrede aanpak van de internationale zaken noodzakelijk. De minister van Buitenlandse Zaken zal wel verantwoordelijk blijven voor het coördineren en leiding geven aan het diplomatieke netwerk, waarbij een centrale administratie, virtuele posten zonder vaste standplaats en diplomatieke competitie prioriteiten zijn. Cruciaal is wel dat het ministerie blijft evalueren en het vermogen bezit om zich aan te kunnen passen, anders kan dat verlies van het bestaansrecht betekenen. De onderzoekers erkennen dat dit niet makkelijk is, omdat spanningen tussen departementen toenemen. Mogelijke andere spanningsbronnen is het gebrek aan geld om te investeren, bezuinigingen en het afnemende belang van bilaterale contacten, vooral in Europa.¹²⁰ Er worden vijf aanbevelingen gedaan waarop het ministerie van Buitenlandse zaken zich moet richten om van waarde te zijn, omdat het departement hierop unieke expertise bezit. Ten eerste gaat het om het creëren van een netwerk dat de kernstructuur is van het nationale diplomatieke buitenlandbeleid. Het tweede punt is het vergroten van de kennis en kunde van andere departementen, omdat daar door het gebrek aan ervaring het hieraan kan ontbreken. De derde aanbeveling gaat om de leidende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken door als gids te fungeren in het internationale systeem, juist op basis van ervaring. Daarenboven dient het ministerie de effectiviteit en de coherentie te bewaren van de nationale diplomatieke strategie, het vierde punt. Het laatste punt betreft het verwezenlijken van een holistische '4D-

¹²⁰ Idem, p. 5-8 en 73-75.

visie’, zodat er geen internationale zaken worden gemist.¹²¹ Daarnaast wordt ook geadviseerd om een ‘diplomatieke reserve’, analoog aan een militaire reserve, te creëren om de problemen van een onvoorspelbare en dynamische wereld aan te kunnen. Door het opzetten van een dergelijk mondiaal kennisnetwerk zijn er capaciteiten aanwezig om snel in te kunnen springen op veranderingen.¹²²

Het rapport scheidt een toekomstbeeld waarin diplomaten meerdere competenties moeten bezitten en verscheidende vormen van diplomatie moeten bedrijven om de uitdaging van potentiële spanningen aan te kunnen gaan. Economische diplomatie wordt slechts zijdelings genoemd, en is van evenveel waarde als consulaire en publieke diplomatie. Andere publicaties van Clingendael bekritisieren dan ook het beleid van zowel Rosenthal als Timmermans dat te eenzijdig gericht zou zijn op economisch gewin op korte termijn. Zo stelt Jan Rood, expert op het gebied van Europese integratie en internationale economische relaties, dat Nederland moet investeren in een goed multilateraal stelsel en een hecht netwerk van bilaterale relaties om internationale veiligheid en stabiliteit na te streven, hetgeen waar Nederland en haar economie op langere termijn meer baat heeft. De enge definiëring van het eigen belang gericht op handel en investeringen zal uiteindelijk contraproductief werken, omdat de invloed in multilaterale instellingen als de VN, de NAVO en de EU dan afneemt. Hetzelfde geldt voor het postennetwerk waar zichtbaarheid in het internationale systeem van belang is. Economische belangen moeten worden losgekoppeld van het diplomatieke apparaat, maar in brede zin verbonden zijn met de doelstellingen van het buitenlandbeleid. Bovendien kan deze taak ook worden vervuld door andere ministeries.¹²³

De geïntegreerde visie op het buitenlandbeleid komt ook naar voren in een artikel van Ko Colijn, expert op het gebied van internationale veiligheid en tevens deel uitmakend van de Groep van Wijzen. Hij bekritiseert het regeerakkoord *Bruggen Slaan* van het kabinet-Rutte II, omdat op het buitenlandbeleid onevenredig wordt bezuinigd en er zowel op het postennet, defensie als ontwikkelingssamenwerking fors wordt gekort. Daarenboven vallen internationale onderwerpen als mensenhandel (Veiligheid & Justitie), klimaatveiligheid (Infrastructuur & Milieu, maar ook Economische Zaken) en de inlichtingentak van de AIVD

¹²¹ Hocking, Brian, Jan Melissen, Shaun Riordan en Paul Sharp (2013). Whither foreign ministries in a post-western World? *Clingendael Policy Brief* no. 20. Den Haag: Clingendael, p. 5-6.

¹²² Idem, p. 4.

¹²³ Rood, Jan (2012). Buitenlandbeleid: Van beste naar slimste jongetje van de klas. *Rijk achter de dijken*: 62-65.

(Binnenlandse Zaken & Koningsrijksrelaties) onder verschillende ministeries, waardoor lacunes in het beleid ontstaan. Verdere integratie van het buitenlandbeleid en detacheringen van het ministerie van Buitenlandse Zaken op andere departementen en vice versa is dus geboden om effectiever te werk te gaan.¹²⁴ Ook Barend ten Haar, expert op het gebied van internationale politiek, *global governance*, internationale veiligheid en multilaterale diplomatie, benadrukt het belang van verdere samenwerking tussen de ministeries, al redeneert hij andersom. Op andere ministeries zou te weinig belangstelling zijn voor wat elders gebeurt in de wereld waardoor er structureel wordt onderschat wat voor invloed het buitenland op Nederland heeft. De grenzen van de beleidsterreinen tussen de departementen zijn te rigide vastgelegd met verkokering van het buitenlandbeleid tot gevolg. Er volgt een pleidooi om de schotten tussen de ministeries weg te halen door het instellen van een ‘directoraat-generaal Mondiale Samenwerking’ op het ministerie van Buitenlandse Zaken die louter belast is met de Rijksbrede coördinatie en niet de specifieke belangen van het departement verdedigt.¹²⁵ Zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam zou dit een hervorming van het ministerie van Buitenlandse Zaken betekenen waarbij de ambtelijke top invloed inlevert ten opzichte van andere departementen.

Bijkomend voordeel van de betere integratie en coördinatie is dat Nederland beter haar mondiale taken kan vervullen, wat het imago ten goede zal komen. Verantwoordelijkheid en betrouwbaarheid dienen ‘hoekstenen van de het Nederlands buitenlandbeleid te blijven, waarbij *free rider*-gedrag wordt vermeden. Clingendael benadrukt het goede imago dat is opgebouwd van een hoogontwikkeld en solide land, wat niet ten ‘grabbel mag worden gegooid’ omdat het van onschatbare waarde is. Vooral op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, internationale samenwerking, het organiseren van conferenties en als gastheer van vele internationale organisaties heeft Nederland een naam hoog te houden. Een postennet dat vervolgens geconcentreerd is op waar snel geld te verdienen valt zou ‘een karikatuur’ van het buitenlandbeleid zijn. Het op peil houden van het postennetwerk dient daarom een prioriteit te zijn. Bezuinigingen die op de korte termijn iets op leveren, wegen niet op tegen de hoge kosten op de lange termijn door het verlies van

¹²⁴ Colijn, Ko (2012). Bruggen slaan, ook naar het buitenland?. *Clingendael Policy Brief* no. 13. Den Haag: Clingendael.

¹²⁵ Haar, Barend ter (2012). Blinde vlekken van het buitenlands beleid. *Clingendael Policy Brief* no. 11. Den Haag: Clingendael.

‘good will, vertrouwen, flexibiliteit en invloed’.¹²⁶ De bezuinigingen worden dan ook bekritiseerd. Volgens Jan Melissen, expert op het gebied van theorie en praktijk van diplomatie, *futures for diplomacy* en diplomatieke betrekkingen en *soft power* in Oost-Azië, en Maaïke Okano-Heijmans, expert op het gebied van economische diplomatie, diplomatie en regionale samenwerking in Oost-Azië en consulaire zaken en diplomatie, is de Nederlandse reputatie internationaal gedaald, en dient de regering weer te investeren. Economische diplomatie dient hiervan een onderdeel te zijn, een kans die Rosenthal heeft laten liggen. De minister verbond de economiediplomatie niet aan thema’s als ontwikkelingssamenwerking, groene groei, duurzaamheid en schaarstevraagstukken, waardoor de posten ter plaatse geen zicht hadden op ‘het grotere plaatje’ op het ministerie in Den Haag. Economische diplomatie is dan wel cruciaal in opkomende markten, maar een geïntegreerde aanpak is dan noodzakelijk. Daarentegen moeten de posten in de EU-hoofdsteden tegen het licht worden gehouden, aangezien de contacten in Brussel van meer waarde zijn.¹²⁷

Er is dus niet alleen kritiek op de inzet van economische diplomatie. Paul Wilke, expert op het gebied van economische diplomatie en proliferatie van massavernietigingswapens, betoogt dat een bijdrage van de diplomatie aan het verdienvermogen van een land logisch is. Het uitgebreide postennet, de nadruk van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Landbouw en Economische Zaken op handelsbevordering en activiteiten van de *Netherlands Foreign Investment Agency* (NFIA) op buitenlandse investeringen te bevorderen hebben in het verleden dan ook bijgedragen aan Nederlandse economische succes. Het beleid van Rosenthal ten aanzien van economische diplomatie is echter gericht op successen op de korte termijn. Het gaat feitelijk om commerciële economie, terwijl het bevorderen van het imago door middel van *nation branding* ontbreekt. Het bevorderen van de handel kan bovendien ook op regionaal worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door het netwerk van Rotterdam ten behoeve van de haven. De EU is echter een logischer platform voor de inzet van economische middelen voor politieke doeleinden, zoals het zekerstellen van grondstoffentoeegang. Wilke geeft een vijftal aanbevelingen met betrekking tot het postennet en de diplomatie. Het eerste advies gaat om investeren in plaats van bezuinigingen op het postennet. Flexibilisering, digitalisering en

¹²⁶ Clingendael (2012). *Het Nederlandse buitenlandbeleid: Uitdagingen aangaan en kansen benutten*. Den Haag: Clingendael.

¹²⁷ Melissen, Jan en Maaïke Okano-Heijmans (2012). Oproep aan de nieuwe minister Buitenlandse Zaken: Spaar diplomatiek netwerk, leg lat hoger. *Rijk achter de dijken?*: 47-52.

samenwerking met niet-statelijke actoren zijn welkome aanpassingen, maar verhullen de uitgeholde structuren van de diplomatie. Een voorbeeld hiervan zijn de eenmansposten, die volgens een Zweeds onderzoek onvoldoende functioneren. De tweede aanbeveling is de versterken van ‘*Holland branding*’ voor een positief imago op de lange termijn wat Nederland ten goede komt op het gebied van handel, investeringen en als vakantiebestemming. Hier is ook een taak weggelegd voor het bedrijfsleven door middel van een intensievere samenwerking met de posten. De derde aanbeveling betreft het gebruikmaken van de schaalvergroting van de EU indien dat mogelijk is. De vierde aanbeveling is het hanteren van een meeromvattende visie op economische diplomatie. De Nederlandse economie is immers ook gebaat bij het beïnvloeden van de internationale wet- en regelgeving. Tot slot dient er weer een apart ministerie van Landsbouw te komen, omdat Nederland na de VS de grootste exporteur van agrarische producten is.¹²⁸

Wilke stelt dat Nederland moet waken voor een ‘Calimero-syndroom’, waarbij een klein land zich terugtrekt ten opzichte van een steeds grotere en dynamische wereld. Diplomatieke spanningen nemen toe door de groeiende van mondiale diversiteit. De onderzoekers verbonden aan Clingendael stellen dat Nederland juist aanwezig moet zijn en het imago moeten koesteren voor het effect op de lange termijn, en zich niet moet committeren aan korte termijn winstbejag. Economische diplomatie is slechts een onderdeel van het buitenlandbeleid, een geïntegreerde benadering is echter belangrijker voor effectiviteit. Bezuinigingen op het postennet horen hier niet bij. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is de gewenste Rijksbrede coördinator, maar neemt dan een objectieve rol op zich als verbindingsactor tussen de verschillende departementen ten aanzien van het internationale beleid.

De politiek is ruimschoots voorzien van advies met betrekking tot de modernisering van de diplomatie en de toepassing van economische diplomatie vanuit meerdere instituten en door verschillende kennishouders. Over hun visies en aanbevelingen kunnen de volgende punten worden opgemaakt:

¹²⁸ Wilke, Paul. (2012). Economische diplomatie voor het volgende kabinet. *Clingendael Policy Brief* no. 13.

Den Haag: Clingendael.

- De wereld is ‘hybride’ met statelijke en niet-statale actoren. In het statelijk systeem zijn voor een middelgrote mogendheid als Nederland niet-tastbare invloedbronnen als geloofwaardigheid, imago, zelfperceptie, een kwalitatieve diplomatieke dienst en leiderschap van belang voor de relatieve machtspositie.
- Internationale aanwezigheid is essentieel, het buitenlandbeleid moet daarom gericht zijn op multilateralisme, samenwerking met niet-statale actoren, versterken van de internationale rechtsorde en het maximaliseren van *soft power*.
- Nederland kan niet overal aanwezig zijn, en dient zich daarom te richten daar waar het expertise heeft, de zogenaamde nichediplomatie. Het buitenlandbeleid wordt ingericht in kaders, waarin de politiek vervolgens keuzes maakt. Investeren is geboden, de modernisering van de diplomatie verhult nu de bezuinigingen. De bezuinigingen zijn bovendien onevenredig.
- Door de groei en verscheidenheid van het aantal internationale actoren, de heterogene wereld en een nieuw internationaal stelsel van regels en normen ontstaan er diplomatieke spanningen. Dit komt door de groeiende invloed van de opkomende economieën en de globalisering. Het is de taak van de diplomaat om internationale relaties te faciliteren en spanningen weg te nemen.
- Door de globalisering is het verschil tussen binnenlandse en buitenlandse politiek en beleid vager geworden. Het monopolie van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het postennet moet daarom worden doorbroken. Intensievere detachering en samenwerking met andere departementen is noodzakelijk. Het ministerie bezit de unieke expertise op de diplomatie, en dient een leidende maar objectieve Rijksbrede rol met betrekking tot het internationale beleid aan te nemen.
- De organisatie van het buitenlandbeleid dient te hervormen. De personele bezetting op de posten wordt gemaximaliseerd en op het ministerie van Buitenlandse Zaken geminimaliseerd, waarbij de verantwoordelijkheid en de kennis en kunde bij de posten ligt. Het ministerie is dan slechts de beheerder van het postennet, terwijl via multidisciplinaire instrumenten andere ministeries, het bedrijfsleven en ngo’s in direct contact staan met de posten. Door middel van het *hub and spoke* model staat slechts één hoofdpост in de regio in contact met Den Haag. De hoofdpост stuurt vervolgens de overige posten in de regio aan.
- De ambtelijke top van het ministerie van Buitenlandse Zaken belemmert de modernisering van de diplomatie en kan niet met radicale veranderingen omgaan.

Professionalisering en flexibilisering is geboden. Het ministerie en de posten dienen in een horizontale structuur op gelijke voet te werken, waarbij hervormingen in de ambtelijke top niet worden geschuwd.

- Er is een onderscheid tussen economische diplomatie en handelsdiplomatie, de visie van de politiek hierop is te eenzijdig. Economische diplomatie is slechts in brede zin onderdeel van de buitenlandagenda, terwijl handelsdiplomatie specifiek gericht is op het bevorderen van export, import en investeringen. Bovenal dient dit bij voorkeur een aangelegenheid te zijn van het bedrijfsleven, waarbij de diplomatie de markt slechts ondersteunt op basis van economische prikkels. De geïntegreerde economische diplomatie dient vooral gericht te zijn op de opkomende economieën.
- De enge definiëring van het eigen belang werkt contraproductief op de lange termijn. Een postennet dat gericht is op snel commercieel gewin op de korte termijn doet afbreuk aan het solide opgebouwde internationale imago van Nederland. Publieksdiplomatie is daarom van belang voor de geloofwaardigheid en het imago, en *free rider*-gedrag moet worden vermeden.
- Economische diplomatie heeft alleen effect als er sprake is van marktfalen. In het algemeen geeft economische diplomatie overwegend positieve resultaten, maar het positieve effect dat Nederland sorteert is gering in vergelijking met andere landen. Er is dus ruimte voor verbetering. De meest effectieve diplomatieke instrumenten zijn van sterk naar zwak: ambassades en consulaten, handelsmissies, diplomatiek klimaat, agentschappen en andere posten.
- NBSO's zijn overwegend succesvol, maar de complexe organisatie en de onherkenbaarheid zorgen voor complicaties. Het vraag en aanbod tussen het bedrijfsleven en de handelsbevorderende overheidsinstellingen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Vooral het mkb is onbekend met de mogelijkheden van economische diplomatie.

4. De politieke context beschouwd: De politiek is kortzichtig

Na een periode van vier jaar is de hervormingsagenda van de modernisering van de diplomatie en het postennetwerk in de politiek voorlopig afgehandeld. Het is nu aan het ministerie van Buitenlandse Zaken om het beleid tot uitvoering te brengen. In dezelfde periode zijn rapporten en artikelen verschenen van verschillende instituten waarin analyses en adviezen zijn gegeven ten aanzien van het politieke beleid. In dit hoofdstuk zal aan het licht worden gebracht in hoeverre de onderzoeken (hoofdstuk 3) en de politiek (hoofdstuk 2) overeenkomen, schuren en botsen. Dit aan de hand van vijf onderwerpen: wereldbeeld, diplomatie en diplomaten, economische en handelsdiplomatie, budget, en ministerie en postennet.

4.1 Wereldbeeld

De huidige wereld is hybride en heterogeen door de aanwezigheid van niet-statelijke actoren waar staten rekening mee moeten houden. Voor een middelgroot land als Nederland biedt het juist mogelijkheden, omdat in deze internationale context de groot-kleinverhoudingen van landen minder van belang zijn. Nederland kan internationale doelen effectiever nastreven door de internationale verwevenheid en rechtsorde te versterken door middel van *soft power*, zoals imago, geloofwaardigheid en een kwalitatieve diplomatieke dienst. Multilateralisme en samenwerken met ngo's is dan cruciaal. De globalisering en nieuwe actoren in het internationale systeem brengen spanningen met zich mee. Enerzijds bieden de BRICS-landen en *The Next Eleven* nieuwe markten en dus economische mogelijkheden, anderzijds vergroten deze landen ook hun machtspositie in de wereld door hun economische groei. Het internationale stelsel van regels en normen is voornamelijk gebaseerd op westerse waarden, waardoor een nieuwe consensus zal moeten worden gevonden. Buitenlandse politiek is bovendien binnenlandse politiek geworden. Klimaatverandering, veiligheid, schaarste van grondstoffen en de financiële crisis zijn mondiale problemen en niet geen nationale aangelegenheden. Bovendien hebben ontwikkelingen elders in de wereld rechtstreeks effect op het Nederlandse BBP, zowel positief als negatief. Deze processen vragen aanwezigheid, waardoor een kwalitatief diplomatiek netwerk prioritair is. Vooral met betrekking tot de effecten op de lange termijn. Aangezien een klein land als Nederland onmogelijk overal aanwezig kan zijn, moet de politiek keuzes maken binnen gestelde kaders. Het Nederlandse buitenlandbeleid bevindt zich nu aan de rand van 'de donut van de internationale

betrekkingen', door slimme keuzes kan Nederland in het centrum geraken. Oftewel: niet overal een beetje zitten, maar krachtig aanwezig zijn op strategisch belangrijke plekken.

Het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse politiek wordt door Rosenthal wel gemaakt. Twee van drie pijlers van het buitenlandbeleid van Rosenthal, namelijk stabiliteit en economische groei voor Nederland, zijn naar binnen gekeerde doelen. De kernactiviteiten van Timmermans zijn wel internationaal georiënteerd, namelijk het bijdragen aan veiligheid, stabiliteit en rechtsstatelijkheid, het bevorderen van mensenrechten, het versterken van de positie van Nederland in Europa en Europa in de wereld en bijdragen aan een eerlijke en duurzame wereld met kansen voor iedereen. Daarbij moet worden opgemerkt dat economische instrumenten als handel en kennisinstellingen hiervoor mede worden ingezet wat enigszins afdoet aan het idealistische karakter. Kamerleden uitend dan ook zorgen of het solide imago van Nederland wel internationaal overeind blijft. Het Kamerlid Timmermans houdt een pleidooi ten aanzien van minister Rosenthal om internationaal actief te blijven, omdat de internationale relaties toenemen en 'kwaliteit, professionaliteit en betrouwbaarheid en consistentie' van de diplomatieke dienst dan cruciaal zijn. Ironisch genoeg krijgt Timmermans als minister een soortgelijk verwijt van het Kamerlid Sjoerdsma die de paradox aanhaalt 'van een diplomatieke dienst die onder druk staat in een tijd waarin een effectief buitenlandbeleid urgenter is dan ooit'. De focus ten aanzien van de diplomatie en het postennet van zowel Rosenthal als Timmermans is op de opkomende markten. Rosenthal sluit daardoor elders een aantal ambassades wat hem op kritiek komt te staan, omdat een jarenlang opgebouwd netwerk verloren gaat. Timmermans is daarom voornemens om alleen consulaten en geen ambassades te sluiten om kapitaalsvernietiging te voorkomen. Rosenthal maakt dus strategische keuzes, terwijl Timmermans ervoor kiest om overal een beetje aanwezig te zijn. Daarnaast kiest Rosenthal voor synergie op de inzet tussen economie en de internationale rechtsorde. Veiligheidsaspecten zijn ondergeschikt in Rosenthals wereldbeeld.

Het ontbreekt de politiek aan vergezichten. Er is geen sprake van een visie ten aanzien van de mondiale ontwikkelingen op de lange termijn, het buitenlandbeleid wordt gebaseerd op concrete resultaten op de korte termijn. Het is echter wel eenvoudiger om als buitenstaander kritiek te leveren dan als uitvoerende verantwoordelijk te zijn, dat blijkt wel uit het verschil tussen het Kamerlid Timmermans en de minister Timmermans. De politiek is wel erkentelijk over de nieuwe internationale verhoudingen met groeiende invloed voor de BRICS-landen en *The Next Eleven*, maar deze opkomende landen worden voornamelijk benaderd als (potentiële) economische partners en niet als (potentiële) machthebbers. De

culturele verschillen zijn in de eerste plaats handelsbelemmeringen, de gevolgen van kenterende mondiale waarden en onzekere veiligheidsvraagstukken komen pas daarna. De korte termijn retoriek gebaseerd op geld verdienen is dan ook een karikatuur van het internationale imago van Nederland, een imago dat juist gekoesterd moet worden. Bovendien is door de bilaterale focus op de opkomende markten er van beide ministers geen visie op multilaterale diplomatie, vooral met betrekking tot de EU, en op potentiële spanningsbronnen in de wereld. De politieke keuze om het buitenlandbeleid te richten op de opkomende landen is verdedigbaar. Door de motie-Sjoerdsma blijven consulaten in geïndustrialiseerde landen open, waardoor de keuze weer is verzwakt. Nederland blijft toch ‘overal een beetje’ op de rand van de donut.

4.2 Diplomatie en diplomaten

Als gevolg van een nieuwe wereldorde is de diplomatie aan verandering onderhevig en is een veranderende rol van de diplomaat onontkoombaar. In de vorige paragraaf is aangegeven dat een internationaal positief imago gewenst is, waardoor het bedrijven van publieke en culturele diplomatie noodzakelijk is. Daarnaast wordt er politieke, economische en consulaire diplomatie verlangd door het parlement, het bedrijfsleven en de burgerij. Desalniettemin kan Nederland niet overal op het internationale toneel aanwezig zijn, het maken van scherpe keuzes is dus een vereiste. Alsmede zal er zodoende moeten worden gespecialiseerd op een specifiek thema of gebied, de zogenaamde nichediplomatie. Enerzijds is een brede inzet van diplomatie dus geboden, anderzijds is diepgang op specialiteiten het parool. Door de ontwikkeling van actoren in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin is het de overheid die verbindingen faciliteert in de netwerksamenleving, bijvoorbeeld tussen niet-statelijke actoren als bedrijven en ngo's. Een beroepsdiplomaat is niet meer van deze tijd, in plaats van generalisten is er specifieke kennis en kunde nodig. Maatwerk en professionaliteit verdienen de voorkeur boven traditie en routine. Op ambassades moet er dan ook ruimte zijn voor gedetacheerden van andere ministeries dan Buitenlandse Zaken, bedrijven en ngo's, die worden beschouwd als gelijkwaardige partners. Bovendien zijn door de internationalisering van vele beleidsterreinen kortere lijnen door direct betrokkenen gewenst, bijvoorbeeld dijkspecialisten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu of van het bedrijfsleven die vanuit een ambassade actief zijn in het deltagebied van Bangladesh. Van een diplomaat wordt verlangd om te kunnen omgaan met de potentiële spanningsbronnen die ontstaan door de afname van zekerheden en westerse waarden in het internationale systeem. De holistische benadering van de diplomatie en de veelomvattende competenties van de diplomaten zijn

geen gegeven, investeringen zijn zodoende noodzakelijk. Een nuttig instrument is een diplomatieke reserve die kan inspringen als dat plotseling wordt gevraagd dankzij de onvoorspelbare en dynamische wereld. Tenslotte dienen diplomaten zich aan te kunnen passen aan de flexibilisering en digitalisering van het diplomatieke werk.

Rosenthal benadert de structuur van de gehele diplomatie als een piramide, waarbij economische diplomatie bovenaan staat en alle andere vormen van diplomatie dit ondersteunen. De culturele diplomatie draagt bij door de relaties van handelspartners te bevorderen, de politieke diplomatie versterkt de synergie tussen de economie en de internationale rechtsorde om de handel te bevorderen en consulaire en publieke diplomatie dragen bij aan het toerisme en het vergemakkelijken van zakenrelaties. Rosenthal heeft een staat voor ogen die in staat stelt, de zogenaamde *enabling state*, waarbij het gehele buitenlandbeleid in dienst staat van de Nederlandse economische belangen op basis van het profijtbeginsel. De diplomaat faciliteert de internationale betrekkingen in plaats van onderhouden, bij voorkeur voor het bedrijfsleven. Ten aanzien van het exportbeleid wordt het netwerk en de lobby van het postennet ingezet om afzetmogelijkheden te creëren, handelsbarrières weg te nemen en anderszins het bedrijfsleven ondersteunen. Het verwijt aan Rosenthal is dat het beleid te rigide op economie is gericht. Handel en waarden staan regelmatig op gespannen voet en het buitenlandbeleid dient breed te worden benaderd. Onder het kopje *Wereldbeeld* is reeds geschreven dat Timmermans het buitenlandbeleid breder benadert dan Rosenthal, zoals de aandacht voor duurzaamheid en het bevorderen van internationale stabiliteit. Desalniettemin is ook voor Timmermans economie het meest zware component in de diplomatieke activiteiten en wordt ontwikkelingssamenwerking gekoppeld aan handel. Door middel van het 3D-beleid worden *Defense, Development* en *Diplomacy* geïntegreerd, al moet dit worden gezien als een begrotingstruc om elke euro op drie verschillende manieren te verantwoorden. Zowel Rosenthal als Timmermans maakt keuzes door te kiezen middels het topsectorenbeleid en een aantal partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking daar waar kansen liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Beiden moderniseren de diplomatie door middel van flexibiliteit en digitalisering, en investeren in diplomaten ten behoeve van economische kennis. Het laatstgenoemde geschiedt ook dankzij de Kamer doordat de motie-Sjoerdsma er budget voor vrijmaakt. De flexibilisering gaat om het wisselend inzetten van een diplomaat in plaats van op een vaste plek. Ook met betrekking tot de personele bezetting is er sprake van integratie. Zowel de nota van Rosenthal en Timmermans als het plan van aanpak van het ministerie rept over

detacheringen en samenwerkingsverbanden met niet-statelijke actoren. Onder het kopje *Ministerie en postennet* in dit hoofdstuk wordt hierop verder ingegaan.

Door het beschikbaar maken van gelden voor de bijscholing van diplomaten op economische vlak gericht op de opkomende markten kiezen Rosenthal en Timmermans voor een nichediplomatie, waarbij specialisten de ruimte krijgen ten gunste van generalisten. Het is dan wel noodzakelijk dat er ruimte wordt geboden aan bijvoorbeeld gedetacheerden op het ministerie en op de posten. Hoewel dit wordt beoogd, is het maar de vraag of het in de praktijk zal gebeuren gezien de hervormingsgezindheid van de organisatie op het buitenlandbeleid. Dit komt verder aan de orde onder het kopje *Ministerie en postennet*. De onderzoekers stellen dat de diplomaat een faciliterende rol moet hebben, wat Rosenthal ook beoogt via ‘de staat die in staat stelt’. Daarnaast vindt er modernisering plaats via digitalisering en flexibilisering, waardoor tevens bezuinigingsdoelinden worden gerealiseerd. Het is tevens de vraag of diplomaten dan voldoende gekwalificeerd zijn voor het omgaan met de vele potentiële spanningsbronnen.

4.3 Economische en handelsdiplomatie

Zoals de titel van hoofdstuk 3 al luidt: diplomatie is meer dan economie. Een brede inzet van diplomatie is dus geboden, waarbij economische diplomatie slechts een onderdeel van een groter geheel is. Het is dan ook geen hoofdtaak maar één van de taken, die bovendien ook door andere ministeries kan worden uitgevoerd. Het hanteren van een enge definitie werkt op de lange termijn contraproductief door de afnemende invloed in multilaterale verhoudingen en het negatieve imago. Daarnaast is er een cruciaal verschil tussen economische diplomatie en handelsdiplomatie, een onderscheid dat ook in de praktijk moet worden gebezigd. Economische diplomatie is een activiteit van de staat gericht op de internationale economische politiek, waarbij diplomatieke instrumenten worden ingezet om binnenlandspolitieke doelen na te streven. Dit wordt breed opgevat. Het gaat om het nastreven van een internationaal *level playing field*, maar ook over toegang tot grondstoffen en internationale publieke goederen als milieu en veiligheid. Handelsdiplomatie heeft betrekking op export, import en investeringen, en is hoofdzakelijk een taak van het bedrijfsleven zelf. Het dient een *business to business* aangelegenheid te blijven, slechts ondersteunt door het postennet bij het falen van de markt. Het gaat dan om een kennisfunctie, om een signaal- en toegangsfunctie en indien bedrijven hinder ondervinden ook om politieke activiteiten. Het verstrekken van dergelijke diplomatieke diensten is op basis van

economische prikkels om de effectiviteit te waarborgen. De eigen beleidskoers is echter leidend, waarbij de diplomatie zich moet richten op de opkomende economieën waarin de overheid nog een dominante rol heeft. Uit meta-analyses blijkt dat de effecten van de Nederlandse economische diplomatie matig positief zijn en dat zij in vergelijking met andere Europese middelgrote naties voor verbetering vatbaar is. In het algemeen wordt gesteld dat een verdubbeling van economische diplomatieke instrumenten kan leiden tot maximaal 32% groei van de bilaterale handel. Ten aanzien van diplomatieke instrumenten is duidelijk dat ambassades en consulaten een groter effect sorteren dan agentschappen en andersoortige posten. Economische diplomatie is het meest effectief in relatie tot niet-OESO-landen, maar resultaten zijn pas merkbaar op de lange termijn. Het functioneren van de NBSO's zal verbeteren als de herkenbaarheid wordt vergroot, het aanbod van diensten wordt verdiept en de complexe organisatie wordt vereenvoudigd. Vooral het mkb heeft moeite om de gang naar diplomatieke ondersteuning te vinden, terwijl de overheid zelf moeite heeft om te functioneren op basis van vraag en aanbod met betrekking tot ondersteunende diensten. Een concrete scheiding van economische diplomatie en handelsbevordering is ook hier cruciaal.

De kritiek van het hanteren van een enge definitie van economische diplomatie is vooral gericht op Rosenthal, omdat er geen binding is met thema's als ontwikkelingssamenwerking, duurzaamheid en schaarstevraagstukken. Uit de vorige paragraaf bleek al dat de Kamer van mening is dat Rosenthal het profijtbeginsel te strikt toepast. Timmermans heeft een bredere aanpak dan het louter nastreven van Nederlandse economische belangen en koppelt bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking en internationale veiligheid wel aan diplomatie. Beide ministers concentreren zich op de opkomende markten waar hoge mate van statelijkheid en gedecentraliseerde besluitvorming aanwezig is in de economie. Ten einde bezuinigingsdoelen te halen kiest daarom Timmermans er voor om consulaten te sluiten in geïndustrialiseerde landen. Via de motie-Sjoerdsma wordt dit besluit deels teruggedraaid en tevens geld vrijgemaakt voor investeringen in de diplomatie in opkomende landen. De Kamer wenst dus geen strikte focus op de opkomende economieën. Wel is de Kamer voorstander van een onderzoek naar bijdrages van het bedrijfsleven. De houding van Timmermans is echter terughoudend. Enerzijds start het ministerie pilots, al is de minister weinig onthullend in een brief hierover, anderzijds somt Timmermans de keerzijdes van het systeem graag op in het openbare debat. Het bedrijfsleven wordt op extra kosten gejaagd, er kunnen eisen worden gesteld aan de diplomatie waardoor autonomie verdwijnt en er zijn ook consultancykantoren die dergelijke diensten aanbieden. Bovendien

twijfelt hij aan de welwillendheid van VNO-NCW. Daar staat tegenover het selectie-effect, kostenbewustzijn en een hogere kwaliteitsstandaard. Minister Ploumen maakt dan ook een duidelijke scheiding tussen economische diplomatie en handelsbevordering. Hoewel voor vraaggestuurde diensten mogelijk vergoedingen worden gevraagd, de pilot zal de zin of onzin hiervan uitwijzen, is het uitgangspunt dat het beleid niet marktversturend mag werken.

De enge definiëring van economische diplomatie wordt door Rosenthal en de Kamer gehanteerd. Hoewel de definitie van economische diplomatie gebezigd door Timmermans¹²⁹ nadrukkelijk gaat over het bevorderen van handel en investeringen, wordt het onderscheid tussen economische diplomatie en handelsbevordering door Timmermans en Ploumen in een later stadium uitdrukkelijk gemaakt. Uit het debat blijkt dat de Kamerleden economische en handelsdiplomatie door elkaar gebruiken. Het hanteren van de enge definitie heeft geen steun onder de ambtenaren, terwijl het hanteren van een duidelijke scheiding tussen economische en handelsdiplomatie het debat zal verduidelijken en de tegenstelling tussen handel en mensenrechten kan afzwakken. Economische diplomatie is dan een statelijke aangelegenheid en handelsdiplomatie een overheid-bedrijfsleven issue. Het vragen van een vergoeding van het bedrijfsleven door middel van samenwerking is zodoende eenvoudiger in perspectief te plaatsen. De resultaten uit de praktijk zoals in Denemarken en uit de meta-analyses zijn positief over het bevorderen van handel via diplomatieke wegen. Voor Nederland is er nog veel terrein te winnen met betrekking tot positieve effecten, herkenbaarheid en toegankelijkheid voor het mkb. De scheiding van de verantwoordelijkheden van Timmermans (economische diplomatie) en Ploumen (handelsbevordering) en de wijzigingen in de organisaties van de NBSO's door Ploumen zijn een eerste aanzet tot verbeteringen van de handelsdiplomatie. Investerings in de diplomatie, bijvoorbeeld de gelden die zijn vrij gemaakt door de motie van Sjoerdsma, kunnen daarom beter deels dan ook hiervoor worden gebruikt. Bijvoorbeeld voor effectiviteitsonderzoek en -verbetering. Nu is er budget beschikbaar gemaakt voor zowel opkomende als gearriveerde economieën en het behoudt van vier consulaten in geïndustrialiseerde landen, terwijl onderzoek aangeeft dat economische diplomatie vooral nuttig is buiten de OESO-zone en de NBSO's nu onvoldoende functioneren in de opkomende economieën.

¹²⁹ Zie bladzijde 30.

4.4 Budget

De commentatoren zijn eensgezind dat op het postennet niet bezuinigd moet worden, maar dat dit juist vraagt om investeringen. Door de internationalisering van vele beleidsterreinen, toenemende complexe mondiale vraagstukken en onzekerheden en de groeiende veelzijdigheid en professionalisering van het diplomatieke werk is het vrijmaken van budget geboden. Voor andere instanties die te maken kregen met een verzwaaard takenpakket is immers ook een hoger budget beschikbaar. Bovendien wordt op het buitenlandbeleid in het algemeen en het postennet in bijzonder onevenredig hard bezuinigd in vergelijking met andere departementen. Nederland moet geen *free rider*-gedrag vertonen en het postennet dient daarom op peil worden gehouden. Bezuinigingsdoelen op de korte termijn wegen niet op tegen de hoge kosten op de lange termijn die het gevolg zijn van het tanende internationale imago en het verlies van het diplomatieke netwerk. De omvang van het huidige postennet wordt echter ook te groot geacht. Overal korten op budget en personeel is niet wenselijk, omdat deze ‘kaasschaafmethode’ tot middelmaat leidt. Door middel van flexibilisering wordt het netwerk aangepast aan de moderne tijd en worden kosten bespaard. Daarentegen wordt ook gewaarschuwd voor het loslaten van de titel van ambassadeur en het verdwijnen van ambassadepanden, omdat een ambassadeur meer ‘cachet’ heeft en deuren opent. Bovendien wordt in opkomende economieën meer waarde gehecht aan de status van een officiële ambassadeurstitel. Digitalisering en flexibilisering dragen bij aan kostenbesparende maatregelen. Tenslotte wordt geadviseerd te investeren in het imago van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In de beide kabinetten-Rutte zijn er zware bezuinigingsdoelen gesteld waar ook het buitenlandbeleid aan moet bijdragen. Rosenthal bezuinigt op de posten door middel van versoberingen, efficiencyverbeteringen, scherpere focus, selectiviteit, digitalisering en flexibilisering, en investeert in de kwaliteit van ontwikkelingssamenwerking en de economische functie van diplomatie. Het beleid was in de praktijk gericht op het sluiten van een tiental ambassades, het delen van posten met andere landen in co-locaties en flexibel inzetbare diplomaten. Ook in de nota van Timmermans zijn flexibilisering en digitalisering de toverwoorden voor kostenbesparingen. De bezuinigingen van Timmermans behelzen 40 miljoen euro per jaar ten opzichte van het basisjaar 2013, maar er wordt voor gekozen om geen ambassades te sluiten met het oog op de lange termijn. Wel is Timmermans voornemens vijf consulaten te sluiten in geïndustrialiseerde landen. Daarnaast worden er kosten bespaard op de consulaire dienstverlening en de verkoop en de versobering van vastgoed, en de

beveiliging van diplomaten en posten te betalen uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Daarentegen wordt er 15 miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld in de periode 2014-2016 voor het bijscholen van diplomaten met betrekking tot economische diplomatie. De Kamer begrijpt de bezuinigingen, al oppert zij dat de moderniseringsmaatregelen de bezuinigingen verhullen. Zorgen zijn er dan ook over de gevolgen. Rosenthal kreeg het verwijt geen oog te hebben voor de effecten op de lange termijn, Timmermans kreeg het verwijt een verkeerde keuze te maken door consulaten te sluiten in regio's met Nederlandse economische belangen. Vanuit de Kamer worden middels moties twee belangrijke aanvullingen op de nota van Timmermans aangebracht. De eerste betreft de motie-Sjoerdsma waardoor de bezuinigingen voor het jaar 2014 met 20 miljoen worden gereduceerd. Het gevolg is dat de consulaten in München, Antwerpen, Chicago en Milaan openblijven en er extra budget wordt vrijgemaakt voor de posten in opkomende economieën en de bezuinigingen in het algemeen te verzachten. De tweede betreft de motie-Van Bommel waardoor er een onderzoek wordt gestart naar bijdrages van het bedrijfsleven aan de diplomatie voor geleverde diensten. Dit onderzoek loopt en er zijn pilots gestart, al lijkt Timmermans niet enthousiast. De minister gaf aan dat Wientjes zich niet constructief opstelde, in het debat refereerde Timmermans veelvuldig naar de nadelen en de brief met een reactie op de motie-Van Bommel is weinig onthullend. Zoals geschreven onder het kopje *Economische en handelsdiplomatie* is minister Ploumen hiermee slagvaardiger te werk gegaan. Anders dan Rosenthal is Timmermans zich wel bewust van het imago probleem van de diplomatie. Hij draagt ambassadeurs en consuls op om te communiceren via *social media* om de buitenwacht bekend met hun werk te maken. Tijdens de ambassadeursconferentie in januari 2014 zochten diplomaten dan ook veelvuldig de media toen zij in Nederland waren.

De politiek en de analytici staan met betrekking tot het budget lijnrecht tegenover elkaar: bezuinigen versus investeren. Bij dit onderwerp is het echter wel van belang op te merken dat er bij de onderzoekers sprake is van een *moral hazard*. Het is eenvoudig om te beargumenteren dat er voor het buitenlandbeleid een hoger budget beschikbaar moet zijn zonder te verklaren waar dit geld vandaan moet komen, laat staan dat de WRR, de Groep van Wijzen en de commentatoren van Clingendael daar verantwoordelijkheid voor dragen. Het buitenlandbeleid is moeilijk verkoopbaar als kostenpost aan kiezers, omdat het hen niet direct maar indirect raakt. Desalniettemin is de redenering juist dat door de globalisering internationale activiteiten toenemen. In een diplomatieke dienst met meer taken zijn investeringen in het postennet noodzakelijk. Het is aan de politiek om aan de burgers te laten

zien waarom het buitenlandbeleid van belang is, namelijk omdat het onlosmakelijk verbonden is aan het binnenlandbeleid en het zich uitbetaalt op de lange termijn. Daarentegen zijn enkele maatregelen vanuit de politiek slechts kortetermijnoplossingen. Het afstoten van vastgoed levert slechts eenmalig kapitaal op. De motie-Sjoerdsma houdt vier consulaten voor een jaar open, daarna zal wederom op de begroting gezocht moeten worden naar beschikbare middelen. Bovendien ligt de focus op consulaten in geïndustrialiseerde landen en niet in opkomende economieën. Het initiatief van Timmermans om te communiceren naar buiten toe is lovenswaardig, maar geloofwaardigheid blijft uit door het gebrek aan vergezichten. Bijdragen van het bedrijfsleven waar de motie-Van Bommel aan refereert is reeds besproken onder het kopje *Economische en handelsdiplomatie*.

4.5 Ministerie en postennet

Een transformerende wereld, bezuinigingen en een andere inzet van diplomatie vragen ook om hervormingen op het ministerie en het postennet. Door de globalisering zijn de internationale betrekkingen niet meer het exclusieve domein van het ministerie. De generalistische diplomaten komen tekort door de vervlechting van internationale beleidsterreinen. Daarom moet er ruimte worden gemaakt op de posten ten behoeve van gedetacheerde deskundigen van andere departementen en niet-statelijke actoren. Op de posten dient meer verantwoordelijkheid te liggen, bijvoorbeeld over de invulling van het budget en de strategieontwikkeling. In plaats dat elke post in direct contact met Den Haag staat, is het praktischer om één hoofdpост in de regio te laten communiceren met het departement. De hoofdpост stuurt vervolgens de overige posten in de regio aan, het zogenaamde *hub and spoke model*. Uit onderzoek blijkt dat eenmansposten echter niet effectief zijn. Een horizontale structuur waarin het ministerie en de posten op gelijke voet staan heeft de voorkeur boven de huidige verticale structuur. Op het departement worden de kaders gesteld, de uitwerking en verantwoordelijkheid ligt op de posten. De kennis en kunde moet op de posten worden gemaximaliseerd en in Den Haag geminimaliseerd. Ook de verhouding tussen Buitenlandse Zaken en de overige departementen dient te worden aangepast aan de globalisering. Elk departement moet verantwoordelijk zijn voor het eigen internationale beleid, waarbij Buitenlandse Zaken slechts een objectieve coördinerende rol heeft en als gids fungeert in het internationale systeem daar waar het op andere departementen nog aan ervaring ontbreekt. Internationale betrokkenheid wordt zodoende Rijksbreed bevorderd, wat nodig is omdat de Rijksbrede integratie door middel van de HGIS geen probaat middel is. Dit alles heeft dus vergaande gevolgen voor het ministerie en de

ambtenaren, waardoor het hervormingsproces lastig zal zijn. Volgens de Groep van Wijzen is ‘het sinds jaar-en-dag bestaande consensusmodel van de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken niet geschikt als het gaat om radicale veranderingen’. Bovendien is er in de organisatie sprake van zowel overlap als lacunes, is de communicatie naar buiten toe matig en heerst er een sfeer van nepotisme. Een externe inspectie die toeziet op de hervormingen biedt een oplossing.

Over organisatorische hervormingen en de rol van Buitenlandse Zaken in de toekomst wordt nauwelijks gerept door de bewindsvoerders. Rosenthal ziet het als ‘bedrijfsvoering’, en daarom niet als een zaak van de Tweede Kamer, hetgeen de Kamer schoorvoetend accepteert. Ook de verhouding en de taakverdeling tussen het Den Haag en de posten ter plaatse komt niet aan bod, behalve dat de structuur per post zal worden aangepast aan de functie. Flexibele vertegenwoordiging zal in de toekomst geschieden door middel van laptopdiplomaten en *roving ambassadors*, en ook detachering met personeel van buiten het ministerie is voor ogen. Uit een intern document blijkt hoe het ministerie vorm wil geven aan een hernieuwde organisatie. Door de bezuinigingen zijn minder arbeidsplaatsen onontkoombaar en wordt er gewerkt met minder vaste aanstellingen. Mogelijk betekent dit meer studentstagiaires die voor een korte periode werkzaam zijn, wat de kwaliteit niet ten goede komt. Op de posten integreren uitgezonden medewerkers, lokale medewerkers en attachés in ‘*one team*’. Door middel van regiodirecties op het departement en intensivering van de relatie met het bedrijfsleven gaat het kwaliteitsniveau en de slagvaardigheid omhoog. De samenwerking met andere departementen zal ook worden geïntensiveerd, maar Buitenlandse Zaken blijft leidend op het buitenlandbeleid als ‘spil in het internationale optreden van het Rijk’. De Dienst Buitenlandse Zaken gaat dan ook vallen onder de Algemene Bestuursdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals was afgesproken in het regeerakkoord.

Het interne document doet vermoeden dat het een slager betreft die zijn eigen vlees keurt, waardoor het aan overtuigingskracht verliest. De kritiek van de Groep van Wijzen op de hervormingsgezindheid van de ambtelijke top zet het document op zijn plaats. De gevolgen van de hervormingen en detacheringen zullen voornamelijk plaatsvinden op de posten en op lagere posities in de organisatie, terwijl de ambtelijke top buiten schot blijft. Het ministerie dat de centrale leiding van het buitenlandbeleid behoudt, zowel ten aanzien van de andere departementen als de posten ter plaatse, is niet toekomstbestendig. Om de

organisatorische hervorming succesvol en objectief in het Rijksbelang te laten plaatsvinden is sturing van buiten het ministerie nodig.

Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat het politieke beleid van zowel Rosenthal als Timmermans en ook vanuit een meerderheid van de Kamer veelal botsen en schuren met de uitkomsten van de onderzoeken en de adviezen die daarmee samenhangen. De focus van de politiek is te eenzijdig op economische doeleinden gericht, wat schadelijk is voor de Nederlandse belangen op de lange termijn. De enge definiëring die wordt gehanteerd ten aanzien van economische diplomatie draagt daaraan bij, terwijl de politiek zich in werkelijkheid richt op handelsbelangen in plaats van economische belangen. De scheiding van economische diplomatie en handelsbevordering die in de zomer van 2014 in beleidsbrieven wordt gesteld door Timmermans en Ploumen is een eerste positieve zet voor een werkbare formulering. Economie en handel zijn weliswaar sterk met elkaar verbonden, maar in brede zin niet per se gekoppeld. Daarnaast is het beleid in sommige gevallen tegenstrijdig. Dankzij een meerderheid van de Kamer blijven vier consulaten (voorlopig) open, terwijl deze zich bevinden in geïndustrialiseerde regio's en niet in de opkomende markten. Bij het plaatsen van de analytische context in het licht van het politieke beleid blijkt dat de politiek kortzichtig is. De conclusie of het beleid van de modernisering van de diplomatie en het postennet toegesneden is op de wereld van vandaag kan zodoende worden opgemaakt.

Conclusie

Diplomatie is een praktijk van alle tijden, en dat zal ongetwijfeld voorlopig ook zo blijven. De globalisering heeft de internationale statenpraktijk in korte tijd grondig veranderd, de diplomatie zal zich daaraan conformeren. De motie-Nicolaï in 2010 zette de jongste modernisering van de Nederlandse diplomatie en het postennet in. In de motie werd gewezen op drie ontwikkelingen. De eerste betreft de verschuiving van de macht naar het Oosten, een thema waar veelvuldig in het politieke beleid, de analyses en ook in dit onderzoek is naar verwezen. De andere twee ontwikkelingen betreffen de groei van de multilaterale diplomatie en de EU die extern actiever optreedt. Deze processen hebben echter weinig aandacht gekregen, waaruit geconcludeerd kan worden dat de weg ingeslagen door Nicolaï niet is voortgezet. De nota's van Rosenthal en Timmermans hebben eigen ontwikkelingen gekenmerkt met een zwaarder economisch component dan in de motie oorspronkelijk was bedoeld.

Het politieke beleid ten aanzien van de modernisering van de diplomatie en het postennet zoals uiteengezet in het tweede hoofdstuk strookt niet met de analyses zoals uiteengezet in het derde hoofdstuk. Het wereldbeeld van de mondiale veranderingen ten gunste van de opkomende economieën wordt gedeeld, maar vanuit de politiek is er een economische focus terwijl de analytici de veranderende mondiale waarden en de gevolgen daarvan in acht nemen. De keuzes die de ministers maken zijn onverstandig. Er wordt gekozen voor economische diplomatie als niche, wat op de korte termijn voordelen heeft maar op de lange termijn schadelijk is door het afbrekende internationale imago van Nederland. Economische diplomatie maakt onderdeel uit van een brede buitenlandagenda en moet worden onderscheiden van handelsdiplomatie. De enge definitie die de politiek hanteert wordt in de laatste beleidsbrieven van Timmermans en Ploumen langzaam losgelaten. Het is aan hen om dit voort te zetten. Een duidelijke verdeling van taken waarbij Timmermans verantwoordelijk is voor de economische diplomatie en Ploumen voor de handelsdiplomatie draagt hieraan bij. De argwanende houding van Timmermans in het debat en zijn weinig onthullende beleidsbrieven ten aanzien van betaalde diplomatieke diensten voor het bedrijfsleven geven aan dat de minister op de rem trapt van de ontwikkeling die in de Kamer in gang is gezet. Timmermans geeft dus niet toe aan het principe van *business first*, de toekomst zal uitwijzen hoe dit wordt ontvangen in de Kamer.

De voortschrijdende internationalisering vereist investeringen en een Rijksbrede buitenlandagenda, hetgeen de generalisten van Buitenlandse Zaken niet kunnen leveren. De ironische conclusie van de globalisering luidt dat een inkrimping van het ministerie van Buitenlandse Zaken nodig is en de posten en de overige departementen meer internationale verantwoordelijk moeten dragen. Dit vraagt om een minister van Buitenlandse Zaken met lef die het vermogen heeft om tegen de eigen organisatie in te gaan. Dat dit niet makkelijk is blijkt uit de omgang van de ambtenaren met minister Rosenthal. Een atypische minister van Buitenlandse Zaken krijgt moeilijkheden met zijn medewerkers, zo heeft de praktijk in het verleden uitgewezen. Sturing van een externe partij is daarom noodzakelijk.

Desalniettemin zijn er ook kanttekeningen te plaatsen bij de uitkomsten van de analytici. Zijn de toenemende spanningen door de globalisering niet juist het vakgebied van de algemene diplomaat en schiet een specialist dan niet te kort? Klassieke diplomatie is wellicht juist toepasbaar in opkomende economieën waar de overheid een grote rol heeft in de economie. Het geeft aan dat de aanpak ten aanzien van de modernisering subjectief van aard is en ontwikkelingen continue moeten worden gevolgd en getoetst. Bovendien zijn de binnenlandse politieke krachten er niet los van te plaatsen van het krachtenveld van de internationale betrekkingen. De ministers van Buitenlandse Zaken hebben te maken met de wil en voorkeuren van het kabinet, het parlement, de coalitie en hun eigen politieke partij, maar ook met het bedrijfsleven en de samenleving. De paradox van de globalisering is dat de behoefte aan de Nederlandse identiteit toeneemt. Bovendien zijn de bezuinigingen fors waardoor op het gehele overheidbudget wordt gesneden. Investeringen in het buitenlandbeleid zijn daardoor moeilijk verkoopbaar, maar wel noodzakelijk. Het vereist politici die bereid zijn om het buitenlandbeleid naar kiezers positief te verkopen, ook al gaat dat tegen electorale kansen in. Timmermans neemt al initiatieven om de diplomatie dichter bij burgers te krijgen, zoals het aanmoedigen van diplomaten om *social media* te gebruiken. Zelf is Timmermans een goede ‘verkoper’ van het belang van soepele internationale relaties voor Nederland. Brede steun voor een uitgebreid buitenlandbeleid is geboden voor het Nederlandse diplomatieke netwerk is uitgekleeft en Nederland als middelgroot land internationaal ook niet meer op de tweede viool kan spelen.

Minister van Buitenlandse Zaken Luns maakte een onderscheid tussen binnen- en buitenland door te stellen dat een klein land als Nederland veel buitenland heeft. Door de internationalisering van beleid is deze grens vervaagd. Tengevolge hiervan kan worden gesteld dat het buitenland is gegroeid en het binnenland is verkleind, of vice versa. Hoe dan

ook dient Nederland de wereld van vandaag in acht te nemen, of liever nog de wereld van morgen voor te zijn, om als middelgroot land relatief sterk aanwezig te zijn in de wereld.

Bronnen

Literatuur

Baylis, John, Steve Smith en Patricia Owens (2008). *The globalization of world politics: An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.

Bergeijk, Peter van en Jan Melissen (2010). Economische diplomaten en diplomatieke economen. *International Spectator* 64, nr. 2: 68-59.

Colijn, Ko (2012). Bruggen slaan, ook naar het buitenland?. *Clingendael Policy Brief* no. 13. Den Haag: Clingendael.

Cooper, Andrew F., Jorge Heine en Ramesh Thakur (2013). *The Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford: Oxford University Press.

Graaff, Bob de en Duco Hellema (red.) (2007). *Instrumenten van buitenlandse politiek: Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie*. Amsterdam: Boom.

Haar, Barend ter (2012). Blinde vlekken van het buitenlands beleid. *Clingendael Policy Brief* no. 11. Den Haag: Clingendael.

Hocking, Brian, Jan Melissen, Shaun Riordan en Paul Sharp (2013). Whither foreign ministries in a post-western World? *Clingendael Policy Brief* no. 20. Den Haag: Clingendael.

Kostecki, Michel en Olivier Naray (2007). *Commercial diplomacy and international business*. Den Haag: Clingendael.

Leguay-Feilleux, Jean-Robert (2009). *The dynamics of diplomacy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Melissen, Jan (red.) (1999). *Diplomatie: Radarwerk van de internationale politiek*. Assen: Van Gorcum.

Melissen, Jan en Ana Mar Fernández (red.) (2011). *Consular Affairs and Diplomacy*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Melissen, Jan en Maaïke Okano-Heijmans (2012). Oproep aan de nieuwe minister Buitenlandse Zaken: Spaar diplomatiek netwerk, leg lat hoger. *Rijk achter de dijken?*: 47-52.

Neumann, Iver B. (2002). *The English school on diplomacy*. Den Haag: Clingendael.

Rood, Jan (2012). Buitenlandbeleid: Van beste naar slimste jongetje van de klas. *Rijk achter de dijken*: 62-65.

Sucharipa, Ernst (2003). De toekomst van de diplomatie: Uitdagingen en instrumenten voor de 21ste eeuw. *International Spectator* 57: 179-184.

Wilke, Paul. (2012). Economische diplomatie voor het volgende kabinet. *Clingendael Policy Brief* no. 13. Den Haag: Clingendael.

Rijksoverheid

Ministerie van Algemene Zaken (2007). *Samen Werken, Samen Leven – Regeerakkoord CDA-PvdA-ChristenUnie*. Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid – Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2011). *Strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Den Haag.

Ministerie van Algemene Zaken (2012). *Bruggen Slaan – Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *Uitwerking zinsnede regeerakkoord 'De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Handelsbeleid en vaste waarden in een veranderende wereldorde*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Kamerbrief inzake Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Lijst van vragen en antwoorden inzake modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Modernisering Nederlandse diplomatie: Een tijdloos vak op eigentijdse leest geschroeid*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Consulaire dienstverlening*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Cultuursubsidies 2009-2012*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Homogene Groep Internationale Samenwerking 2013*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). *Introductiedossier*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Budget Internationale Veiligheid*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Lijst van vragen en antwoorden inzake modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Ondernemen op buitenlandse markten*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Ondernemen voor ontwikkeling: Investeren in duurzame en inclusieve groei*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Plan van aanpak: Hervormingen en bezuinigingen BZ 2014-2016*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Voor Nederland wereldwijd: Samen werken aan toonaangevende diplomatie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2013). *Wat de wereld verdient: Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Beleidsreactie op de evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Het postennetwerk en informatie over visumverlening voor het bedrijfsleven in Erbil*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Meerjarige Strategische plannen 2014-2017*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Reactie slotrapport Adviescommissie Modernisering Diplomatie*. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2014). *Versterking van de economische dienstverlening van het Nederlandse bedrijfsleven wereldwijd*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2011). *Buitenlandse markten, Nederlandse kansen*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Exportbrief*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Exportfinanciering en ondersteuning export*. Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012). *Voortgang bedrijvenbeleid in uitvoering*. Den Haag.

Tweede Kamer

Handelingen Tweede Kamer 2009-2010, vergaderingnummer 25 (2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010*. Den Haag.

Kamerstuk 31 123 V nr. 33 (2009). *Motie van het lid Nicolai c.s.* Den Haag.

Kamerstuk 31 700 V nr. 40 (2008). *Motie van de leden Van Dam en Van Baalen*. Den Haag.

Kamerstuk 32 500 V nr. 123 (2010). *Motie van het lid Nicolai c.s.* Den Haag.

Kamerstuk 32 635 nr. 2 (2011). *Verslag van een Algemeen Overleg strategie van het Nederlandse buitenlandbeleid*. Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 3 (2011). *Motie van het lid Van der Staaij*. Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 4 (2011). *Motie van het lid Peters c.s.* Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 5 (2011). *Motie van het lid De Roon*. Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 8 (2011). *Motie van het lid Timmermans c.s.* Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 11 (2011). *Verslag van een Algemeen Overleg modernisering Nederlandse diplomatie*. Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 17 (2013). *Motie van het lid Van Bommel*. Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 20 (2013). *Motie van het lid Sjoerdsma c.s.* Den Haag.

Kamerstuk 32 734 nr. 21 (2013). *Verslag van een Notaoverleg modernisering Nederlandse diplomatie en het postennet*. Den Haag.

Kamerstuk 33 400 nr. 64 (2012). *Motie van de leden Bonis en Ten Broeke*. Den Haag.

Rapporten

Clingendael (2012). *Futures for diplomacy: Integrative diplomacy in the 21st century*. Den Haag: Clingendael.

Clingendael (2012). *Het Nederlandse buitenlandbeleid: Uitdagingen aangaan en kansen benutten*. Den Haag: Clingendael.

Groep van Wijzen (2013). *Modernisering van de diplomatie: Tussenrapport*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Groep van Wijzen (2014). *Modernisering van de diplomatie: Slotrapport*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Inspectie der Rijksfinanciën (2007). *Postennet in perspectief: Onderzoek naar de doelmatigheid van de vertegenwoordiging in het buitenland*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

IOB (2011). *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2012). *Effectiviteiten van economische diplomatie: Methoden van resultaten van onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2013). *Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2013). *Op zoek naar nieuwe verhoudingen: Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2014). *Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie: Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

WRR (2010). *Aan het buitenland gehecht: Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*. Den Haag: WRR.

WRR (2010). *Het gezicht van de publieke zaak*. Den Haag: WRR.

WRR (2011). *Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden*. Den Haag: WRR.

WRR (2013). *Ervaringen met bedrijvenbeleid*. Den Haag: WRR.

Internet

<http://um.dk/en/tradecouncil/about/conditions>.

<http://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32734>.

www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2012/11/Rosenthal-verschijnt-niet-op-afscheid-eigen-ministerie.

www.nrc.nl/nieuws/2011/11/19/ambtenaren-in-nrc-rosenthal-niet-diplomatiek-genoeg.

www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/1075119/2010/12/15/Rosenthal-onder-vuur-vanwege-standpunt-over-mensenrechten.