



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Waar zijn de Nederlanders?

Thessen, D. van; Spruit, J.

Citation

Thessen, D. van, & Spruit, J. (2021). Waar zijn de Nederlanders? *Bestuurskundige Berichten*, 36(2), 40-43. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212689>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212689>

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



Waar zijn de Nederlanders?

“Internationale organisaties worden betaald door de Amerikanen, ondergraven door de Indiërs en geleid door de Nederlanders.” Dit is wat Amerikanen volgens voormalig kroonlid van de SER Dik Wolfson in de jaren zestig over internationale organisaties zeiden. Met name in de vorige eeuw zijn er genoeg voorbeelden te noemen van Nederlanders die internationale topfuncties hebben weten te bemachtigen. Dirk Stikker en Joseph Luns werden secretaris-generaal van de NAVO, Johan Witteveen reisde af naar Washington om daar *managing director* van het IMF te worden, Sicco Mansholt was een krappe tien maanden voorzitter van de Europese Commissie en Max van der Stoep werd de eerste Hoge Commissaris voor de Minderheden van de OVSE. In 2019 waren er echter pijnlijke momenten rondom benoemingen die lieten zien dat de uitspraak van Amerikanen over internationale organisaties en de rol die Nederland daarin volgens de Amerikanen vervult, wellicht aan herziening toe is.

Mislukte kandidaturen

In 2019 zouden meerdere internationale topfuncties vrijkomen. Onder deze populaire posities kwamen onder meer het voorzitterschap van de Europese Commissie, het voorzitterschap van de Europese Raad en ook de functie van *managing director* van het Internationaal Monetair Fonds vacant. Het geruchtencircuit kwam op gang en Nederland bleek drie ‘favorieten’ in huis te hebben die kans maakten om een topfunctie in de wacht te slepen. Zo zou minister-president Mark Rutte het Torentje willen verruilen om in Brussel de chef van de Europese regeringsleiders te worden. Frans Timmermans maakte als de *‘Spitzenkandidat’* van de Europese sociaaldemocraten kans om Jean-Claude Juncker op te volgen. Als laatste zou Jeroen Dijsselbloem overwegen zich kandidaat te stellen voor de hoogste baan bij het IMF.

De hoge verwachtingen konden echter niet worden gerealiseerd. Ondanks het feit dat Mark Rutte door Politico *“een van de belangrijkste kandidaten om Donald Tusk in 2019 als voorzitter te vervangen”* werd genoemd, besloot hij uiteindelijk om zichzelf niet te kandideren.² Volgens de Leidse hoogleraar Luuk van Middelaar had Rutte de positie kunnen krijgen als hij

had gewild omdat Rutte volgens Van Middelaar onder andere meer ervaring had dan Charles Michel.³

De grootste rivaal van Timmermans voor het voorzitterschap van de Europese Commissie was de Europese christendemocraat Manfred Weber. Hij was door de Franse president Emmanuel Macron bestempeld als iemand met te weinig ervaring en geloofwaardigheid en ook anderen, onder wie de Hongaarse premier Viktor Orbán, waren mordicus tegen Weber.⁴ Uiteindelijk trok Weber zich terug. Tijdens de G20-top in Japan hadden Rutte, Merkel, Macron en Sánchez het op een akkoord gegooid: Timmermans wordt voorzitter van de Commissie en Weber voorzitter van het parlement. Intussen voerden de Visegrád-landen openlijk verzet tegen Timmermans en bleken de christendemocraten definitief een streep door Timmermans’ kandidatuur te hebben gezet. Rutte deed er op diplomatiek gebied alles aan om Timmermans verkozen te krijgen, maar dat bleek het bezwaar van de christendemocraten niet te verhelpen, namelijk de partijkleur van Timmermans. Uiteindelijk werd Ursula von der Leyen voorgedragen als compromiskandidaat.

Nog geen maand nadat de Nederlandse lobby voor Timmermans was mislukt, kwam de Nederlandse



dit onderwerp gaven. Dit resulteerde in het rapport ‘Weinig empathisch, wel effectief’.⁸ Uit dit rapport kwam naar voren dat de Nederlandse lobby bij de EU weliswaar als effectief wordt gezien, maar ook wordt beschouwd als inflexibel, te veel gefocust op het nationale belang en niet solidair.

campagne om Jeroen Dijsselbloem tot *managing director* van het IMF te benoemen op gang. Nadat onder meer voormalig Eurocommissaris Olli Rehn en de voorzitter van de Eurogroep Mário Centeno zich hadden teruggetrokken, waren enkel Dijsselbloem en de CEO van de Wereldbank Kristalina Georgieva over. Sinds de oprichting van het IMF gaat de hoogste baan van deze internationale organisatie op grond van een afspraak met de Verenigde Staten altijd naar een Europeaan. De kandidaat die naar voren wordt geschoven door Europa, is dus vrijwel zeker de volgende *managing director*. Frankrijk had het stemproces om een gezamenlijke Europese kandidaat te selecteren in handen gekregen, omdat het destijds de voorzitter was van de G7. Na een lange dag vergaderen bleken zowel Dijsselbloem als Georgieva geen vereiste gekwalificeerde meerderheid te hebben gekregen, maar had Georgieva wel meer stemmen gekregen. Vervolgens trok Dijsselbloem zich terug uit de race.

Deze twee voorbeelden doen sterk denken aan wat Arendo Joustra als de ‘zeis van Corfu’ bestempelde.⁶ In 1994 werd de kandidatuur van Lubbers voor het voorzitterschap van de Europese Commissie door Nederlandse diplomaten gezien als “een bijna niet te missen kans”.⁷ De Nederlandse verbazing was echter groot toen de Duitse bondskanselier Helmut Kohl op het Griekse eiland Corfu zijn veto uitsprak over Lubbers. Deze pijnlijke voorbeelden laten zien dat de manier waarop Nederland lobbyt om hoge internationale functies te bemachtigen, op zijn minst suboptimaal is, en grondig geëvalueerd dient te worden. Eerst is het echter belangrijk om te zien wat de voor- en nadelen zijn van het plaatsen van Nederlanders op internationale topfuncties.

Taxatie

Om inzicht te krijgen in hoe de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie functioneert en hoe effectief deze is, heeft de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer Instituut Clingendael gevraagd onderzoek naar dit vraagstuk te doen. Zij hebben hiervoor onder andere diepte-interviews met deskundigen gevoerd die hun visie over

Zie bronnenlijst op p. 55

Verder geeft het rapport aan dat een goed netwerk in Brussel voor een goede en sterke informatiepositie kan zorgen. Door Nederlanders op belangrijke internationale functies te positioneren, kan door de verkregen kortere lijntjes de informatiepositie van Nederland worden verbeterd. Een ander voordeel van een internationale functie die als hoog of inhoudelijk zwaar wordt gezien, is dat dit positief afstraalt op de lidstaat waar de functiebeoefenaar vandaan komt. Een landgenoot op een internationale topfunctie kan de invloed van een lidstaat dus volgens het rapport versterken.

Wil een land hoge internationale functies bemachtigen, dan moeten deze hem wel gegund worden door de andere lidstaten. De meest seniore benoemingen zijn doorgaans lastig om klaar te spelen. De beperkte mate van invloed dat op het proces kan worden uitgeoefend, komt door de politieke aard van zulke benoemingen: “*you win some, you lose some*”. In dit soort zaken speelt de ‘gunfactor’ een grote rol. In die zin kan de toekenning van deze felbegeerde functies dus worden gezien als een erkenning en waardering van de rol die een lidstaat speelt in de internationale politiek. Immers, een land dat bijvoorbeeld consequent dwarsligt in de EU zal weinig krediet opbouwen bij de andere EU-lidstaten. Hierdoor zal het land in dit voorbeeld weinig kans maken op deze topfuncties in de EU omdat dit door andere landen niet zal worden gegund. De gunfactor kan een minder belangrijke





rol spelen als een land flink voor een internationale organisatie betaalt, groot of machtig is. De VS kunnen soms hun eigen kandidaat doordrukken tegen de wil van anderen in. Dit ligt anders bij internationale organisaties zoals de Europese Unie, waar het VK in deze organisatie vaak dwars lag en voor irritatie zorgde bij andere lidstaten. Dit kan tot op zekere hoogte verklaren waarom een relatief machtig en groot land als het VK slechts eenmaal de voorzitter van de Europese Commissie mocht leveren, namelijk Roy Jenkins in 1977. Deze posities zorgen voor internationaal prestige voor het land dat succesvol een topfunctie weet te bemachtigen. Dergelijke benoemingen kunnen dus de Nederlandse internationale positie versterken.⁹

Een ander verondersteld voordeel is dat door Nederlanders op internationale hoge functies te zetten, zij ook de Nederlandse belangen en specifieke stokpaardjes kunnen gaan verwezenlijken. Met deze redenatie moet men echter oppassen. Wanneer een Nederlander op een hoge positie als spreekbuis van de Nederlandse overheid fungeert, dan kan diegene meteen alle legitimiteit en geloofwaardigheid verliezen als men de indruk heeft dat het moederland structureel wordt voorgetrokken. De andere lidstaten zullen zulke vooringenomenheid niet waarderen, waardoor de persoon in kwestie minder goed kan functioneren. Dit leidt tot de ironische conclusie dat een land moeite gedaan kan hebben om een functie te bemachtigen, maar dat het er geen concrete voordelen uit zal kunnen halen boven andere landen. Sommigen stellen zich daarom de vraag of het dan überhaupt wel zin heeft om zulke functies te behalen.

heeft om zulke functies te behalen.

Het gevoel dat er minder dan vroeger Nederlanders op hoge internationale functies benoemd zijn, valt voor een deel te verklaren uit het feit dat deze internationale organisaties toen minder lidstaten hadden dan vandaag de dag. Toen Luns in 1971 secretaris-generaal van de NAVO was, waren er 15 tegenover de huidige 30 lidstaten. Ook toen Mansholt voorzitter van de Europese Commissie werd in 1972, telde de

Europese Economische
Gemeenschap
zes lidstaten
tegenover
de 27
v a n



vandaag de dag. De uitbreiding van internationale organisaties heeft de concurrentie voor Nederland vergroot, waardoor de kans kleiner is dat een Nederlander op een internationale topfunctie wordt benoemd.

Nationaal coördinator internationale functies

Om Nederlanders op internationale functies geplaatst te krijgen, heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) in de jaren '80 van de vorige eeuw al een functionaris aangesteld speciaal om de lobbyactiviteiten van Nederland op dit gebied te coördineren. Sinds 2005 is het kabinet een stuk assertiever geworden om Nederlandse professionals benoemd te krijgen bij multilaterale instellingen door onder meer de instelling van een coördinator internationale functies, die sinds 2016 Nationaal Coördinator Internationale Functies (NCIF) heet. Dit onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) richt zich op het bevorderen van plaatsing van Nederlanders op posities in internationale organisaties. Sinds 2016 is er naast de meest seniore benoemingen veel meer aandacht gekomen op functies van diverse niveau's om een betere 'pipeline' van Nederlanders in multilaterale instellingen te krijgen. Hiermee is het doel om meer Nederlanders ook buiten de seniore functies op posities in deze organisaties benoemd te krijgen. Volgens de NCIF is de laatste jaren Nederland bij de meeste multilaterale instellingen inmiddels net bovengemiddeld goed vertegenwoordigd.

De NCIF wordt geleid door een ambassadeur van BZ en volgens de laatste openbaar beschikbare cijfers, werken er nog twee andere mensen voor de NCIF.¹⁰ Deze cijfers lopen achter op de realiteit, aangezien het hoofd van de NCIF Jean-Pierre Kempeneers in een telefonische reactie liet weten dat er nu acht mensen voor de NCIF werken.

Voor de benoemingen van echte internationale topfuncties wordt er maar weinig gebruik gemaakt van de NCIF. Om Dijsselbloem benoemd te krijgen tot het IMF, was deze Nederlandse inspanning volgens NRC Handelsblad gecoördineerd door het ministerie van Financiën en waren ook BZ en de premier betrokken.¹¹ Als dit een goede weergave geeft van de lobby voor Dijsselbloem, dan toont dit op zijn slechtst een gefragmenteerde organisatiestructuur en op zijn best een netwerkstructuur. De inspanningen om Nederlanders op hoge internationale functies benoemd te krijgen, is tot op heden *ad hoc* vormgegeven en in sommige gevallen betrekkelijk laat in actie gekomen. Met name het schijnbare gebrek aan een centrale coördinatie bij deze lobby pogingen doet de Nederlandse inspanningen op dit gebied geen goed.

Zie bronnenlijst op p. 55



Om Nederlanders in de toekomst meer kans te geven op een hoge internationale positie, is een herstructurering en heroverweging nodig van de wijze waarop en de vorm waarin de Nederlandse lobby functioneert. Hiervoor dragen wij graag enkele ideeën aan.

Allereerst zou er een permanente taskforce moeten worden ingesteld die campagnes om steun te verwerven coördineert. Een meer gecentraliseerde NCIF kan het middel voor dit doel zijn. De toegenomen inspanningen om meer Nederlanders benoemd te krijgen, zouden mogelijk nog succesvoller kunnen worden met meer menskracht. Ook zouden er meer vertegenwoordigers van met name de ministeries van Algemene Zaken en van Buitenlandse Zaken moeten worden aangesteld die kunnen helpen bij de strategische beslissingen, lobbyactiviteiten en het uitbreiden van het netwerk. Per functie waar een Nederlander in de race voor is of kans maakt, kunnen vertegenwoordigers van relevante ministeries of andere organisaties worden aangetrokken via een netwerksamenwerking. De grote lijnen van de campagne worden bedacht en uitgevoerd door deze verbeterde en vergrote NCIF die toeziet op coördinatie en op de consistentie van de boodschap. Deze organisatie kan dezelfde vorm hebben als de taskforce van het ministerie van BZ die de Nederlandse campagne voor een zetel in de VN-Veiligheidsraad coördineerde, maar dan in een permanentere vorm.

Een tweede verbeterpunt is deze versterkte NCIF onderzoek te laten doen naar 'best practices' van eerdere succesvolle Nederlandse campagnes, om deze in de toekomst weer te kunnen gebruiken. Minstens even zo belangrijk is om tegelijkertijd onderzoek te doen naar de factoren die hebben bijgedragen aan onsuccesvolle campagnes, om te leren van eerdere fouten en ze in de toekomst niet te herhalen. Daarnaast is het ook van belang om campagnes van andere landen onder de loep te nemen.

De NCIF laat in een schriftelijke reactie weten dat aan het nieuwe kabinet een geactualiseerde strategie zal worden voorgelegd voor de continuïteit en intensivering van het beleid. De huidige strategie is door de Rijksministerraad vastgesteld in juni 2018.

Conclusie

Dat ooit vele Nederlanders volgens Amerikanen internationale organisaties hebben geleid, kan kloppen. Echter is onder andere door de uitbreiding van zulke organisaties de concurrentie vergroot, waardoor het moeilijker is geworden om een Nederlander aan het roer benoemd te krijgen.

Vorige *ad hoc* lobbypogingen voor hoge internationale functies waren gefragmenteerd en er ontbrak vaak een duidelijke organisatiestructuur om de campagne te coördineren. Om het doel van meer Nederlanders op hoge internationale posities benoemd te krijgen, moet het middel dat tot nu toe is gebruikt, worden herzien. Hiervoor moet de NCIF verder gecentraliseerd worden en tegelijkertijd worden versterkt met meer personeel. De permanente staf van de NCIF zou daartoe uitgebreid moeten worden, onder andere met een grotere bijdrage van vertegenwoordiging van het ministerie van Algemene Zaken. De vernieuwde NCIF zou volgens ons ook taskforces in moeten kunnen stellen die van een permanentere vorm zijn dan nu. Verder zal het van groot belang zijn dat onderzoek zal worden gedaan naar eerdere geslaagde en minder geslaagde Nederlandse campagnes, maar ook die van andere landen. Wij zijn erg benieuwd naar de nieuwe strategie die binnenkort zal worden voorgelegd aan het nieuwe kabinet.

Nederland heeft de wereld veel te bieden en heeft in haar gelederen uiterst competente mensen die maar al te graag hun steentje willen bijdragen om de wereld een stukje mooier, veiliger en beter te maken. Daarom is aan te bevelen dat de overheid actief beleid gaat voeren om Nederlanders op internationale topfuncties benoemd te krijgen.

Zie bronnenlijst op p. 55



Dick van Thessen



& Justin Spruit

Dick van Thessen is oud-ambassadeur van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Wellington, Nieuw-Zeeland. Hij is voordien onder meer gestationeerd geweest in Jeruzalem, Praag, Parijs, Ottawa en Tokio.