

Nederlandse en Belgische diplomatie in een spiegel Ministeries van Buitenlandse Zaken als permanente draaischijf

Rik Coolsaet

Er was een tijd dat de Nederlandse diplomaat in weelde baadde en zijn Belgische collega zich vertwijfeld afvroeg of er nog toekomst zat in zijn beroep. Niet alleen de Belgische diplomaat overigens. De afgelopen twintig jaar zijn geen goede jaren geweest voor de diplomatie. De meeste ministeries van buitenlandse zaken vertoonden dezelfde ziektesymptomen. Zij voelden de hete adem van de vakministeries die hun eigen internationaal netwerk opbouwden. Zij kregen af te rekenen met ambitieuze concurrenten in nieuwsmedia en niet-gouvernementele organisaties. Hun bestaansreden leek steeds minder duidelijk en dat vertaalde zich in afkalvende begrotingen, een verminderd personeelsbestand en, vaak, in een interne vertrouwenscrisis.

Als men nu terugblijkt op de jaren 80 en 90 is het overduidelijk hoe erg het wel gesteld was met de Belgische diplomaat. In het midden van de jaren 80 was het ministerie van buitenlandse zaken in de ogen van buitenstaanders, maar ook van een deel van de politieke en economische elite, een oubollige, conservatieve en vooral veelal irrelevante administratie geworden. Voor de economische belangen van het land leek ze steeds minder cruciaal. Voor de politieke vraagstukken leek ze weinig meer te zijn dan een annex van het Amerikaanse *State Department*. Tussen de geïnteresseerde publieke opinie en de ‘Quatre Bras’, zoals Buitenlandse Zaken destijds naar de locatie genoemd werd, gaapte geen kloof, maar een canyon. Binnen de politieke klasse lag de diplomatie al evenmin goed. Toenmalig eerste-minister Wilfried Martens noemde haar een “staat in de staat”.¹ (1) Buitenlandminister Leo Tindemans klaagde steen en been dat naar hem niet meer geluisterd werd, omdat al zijn collega’s zich bemoeiden met zijn beleidsdomein.

Eind 1983 bevestigde Leo Tindemans de diagnose die onder zijn diplomaten reeds enkele jaren eerder geformuleerd was: binnen de Belgische diplomatie heerste een “diepe en wijde malaise”. De diplomaat leek een met uitsterven bedreigde soort te zijn geworden.² (2) Kortom, het leek ernaar dat het ministerie van buitenlandse zaken steeds minder het centrum van autonome besluitvorming werd en verschrompelde tot een vakministerie, dat in het beste geval door de overige ministeries geaccepteerd werd als een *escort service*, dat zijn diensten ter beschikking stelde.

Tussen 1980 en 1999 kalfde de begroting van het Belgische ministerie in reële termen geleidelijk af. Het aantal diplomatieke posten daalde met meer dan tien procent. Het ministerie verloor in die periode een kwart van zijn personeel. In de loop van de jaren tachtig slaagde het er niet in om het voorziene personeelskader op te vullen, zodat het aankeek tegen een permanent personeelsdeficit. Tussen 1992 en 1995 werden geen nieuwe diplomaten meer aangeworven. Door de besparingen tussen 1993 en 1998 bereikten de werkingsmiddelen van het departement een dieptepunt.

Een deel van het probleem zat in België zelf. De staatshervorming, ingezet in 1970, had geleidelijk aan steeds meer bevoegdheden, ook op internationaal vlak, overgeheveld naar de deelstaten. Het was een proces waar de Belgische diplomatie het erg moeilijk mee had, precies omdat het haar alleenrecht inzake internationale relaties aantastte. Maar toch was de malaise niet louter een Belgisch fenomeen. Alle ministeries van buitenlandse zaken zaten ermee.

In Frankrijk waren sedert de jaren 60 geen pogingen meer ondernomen om de Quai te moderniseren of aan te passen, zodat het Franse ministerie van buitenlandse zaken door sommigen als het meest ‘parochiale’ van alle ministeries werd omschreven. In de Verenigde Staten waren de afgelopen 25 jaar tal van studies steeds weer tot dezelfde analyse van de malaise binnen de diplomatie gekomen. Het ontbrak State aan visie en personeelsmanagement. Het had een verouderde informatietechnologie.

¹ Wilfried Martens in: *Elsevier*, 16 maart 1991

² Leo Tindemans in: *La Libre Belgique*, 24 juni 1989; Standaert, F., *Is het beroep van diplomaat nog actueel?* Brussel, Ministerie van buitenlandse zaken, 1976; *Knack*, 30 oktober 1985

Trage promotiekansen, gebrek aan aandacht voor tweeverdieners, een gedemoraliseerd management, vragen over de relevantie van hun taak: het joeg jonge getalenteerde medewerkers uit de diplomatie, naar sectoren die meer macht en prestige vertegenwoordigden in de nieuwe mondiale economie: investeringsbanken, dotcom-bedrijven, Treasury en Commerce.

De bejaarde George Kennan gaf in 1997 zijn visie op de malaise. De laatste jaren, aldus Kennan, is die erg gefragmenteerd geraakt. De rol van de president is toegenomen. Het buitenlandse posthoofd gaat dus op zoek naar contacten en informatie buiten State om. Vakministeries en agentschappen zijn directe vertegenwoordigers gaan aanstellen in het buitenland, zodat nog slechts een derde van de leden van een ambassade thans nog professionele diplomaten zijn. Bovendien, net zoals in andere landen, leidt een middelpuntvliedende dynamiek ertoe dat de Amerikaanse staten en regio's hun eigen mini-BZ opzetten die in contact treden met andere staten, soms zonder rekening te houden met Washington.³(3)

De diplomatieke malaise was nochtans niet wereldomvattend. Als een van de weinige landen ontsnapte de Nederlandse diplomatie in grote mate aan de interne crisis die in andere landen ravages aanrichtte. Kritieken, zoals bijvoorbeeld geuit door oud-minister Bram Stemerding,⁴(4) leken het zelfvertrouwen van de Nederlandse diplomatie niet aan te tasten. Het had wellicht te maken met de sterke positie van ministers als Hans van den Broek en Jan Pronk. Het ministerie zwom als het ware in het geld en in het personeel, zeker toen de Nederlandse regering de budgetten voor internationale samenwerking en dus ook de exploitatiebegroting van BZ aan de groei van het BNP was gaan koppelen – een unicum in de wereld.

Multilateralisering en europeanisering

Toch werd ook de Nederlandse diplomaat geconfronteerd met dezelfde internationale mutaties als zijn buitenlandse collega's: multilateralisering en verbinnenlandsing van de internationale politiek, waarvan het effect werd versterkt door de revolutie in communicatie en transport en begeleid door de opkomst van nieuwe actoren.

Het multilateralisme is als het ware de aanpassing en het antwoord van de diplomatieke instituut op de toenemende interdependentie tussen staten. De uitbouw van internationale organisaties, gaande van de Verenigde Naties over de Europese Unie tot gespecialiseerde organisaties, leidde tot een vermenigvuldiging van permanente multilaterale forums waar diplomaten uit verscheidene landen elkaar op dagelijkse basis ontmoetten en waar rekening diende gehouden te worden met de belangen van een groot aantal gesprekspartners. Dit betekende voor de diplomatie een ingrijpende gedragsaanpassing. De beslotenheid van het bilaterale verkeer moest ingeruild worden voor de relatieve openheid van multilaterale diplomatie, die door sommigen aanvankelijk smalend als 'raad-van-bestuur-diplomatie' werd omschreven. Op het Europese continent vormde de europeanisering de overtreffende vorm van het multilateralisme, terwijl op mondiaal vlak de mondialisering de diplomatieke agenda, die als gevolg van het multilateralisme was gaan uitdijen, nog verder uitbreidde: diplomaten werden steeds geconfronteerd met onderwerpen als migratie, drugs, terrorisme, leefmilieu, AIDS, etc., waarvoor zij niet de nodige expertise bezaten of zelfs konden bezitten, gezien het veelvoud aan onderwerpen.

Multilateralisering, europeanisering en mondialisering werkten de 'verbinnenlandsing' van de diplomatie in de hand. De vervaging van de grenzen tussen binnen- en buitenlandse politiek leidde ertoe dat onderwerpen die aanvankelijk louter tot de binnenlandspolitieke sfeer behoorden, geleidelijk aan ook op de agenda van het internationaal overleg terecht kwamen omdat de effecten van binnenlandspolitieke beslissingen een grensoverschrijdend effect kregen. De internationale contacten van de betrokken (vak)ministeries namen toe, dikwijls buiten MZ om.

³ Kennan, G.F., 'Diplomacy without diplomats?', *Foreign Affairs*, 1997, 76, 5

⁴ Stemerding, B., 'Aardappelen en gloeilampen: it's the economy, stupid!', in: *Internationale Spectator*, oktober 1997

Door diezelfde ontwikkelingen kwamen bovendien ook samenlevingen meer direct in aanraking met de internationale omgeving. Het opende nieuwe kanalen tussen groepen mensen. Met als gevolg dat nieuwe actoren en de stem van het publiek steeds meer gingen doorwegen op de diplomatieke agenda.

Op die gewijzigde internationale omgeving zochten alle ministeries van buitenlandse zaken zowat op hetzelfde moment een antwoord, alleen al uit lijfsbehoud. In Frankrijk zette buitenlandminister Juppé in 1993 een reeks hervormingen in die een einde moesten maken aan de vertrouwenscrisis in de Franse diplomatie. Het State Department lanceerde een reeks interne innovaties die in 1997 gegroepeerd gepresenteerd werden als het *United States Strategic Plan for International Affairs*.

Herijking en andere hervormingen

In Nederland was het de Herijkingsnota van 1995 die de uitdagingen als gevolg van de gewijzigde omgeving trachtte te counteren door een 'ontschotting'. Dat werd het *buzz-word* van de herijking: zowel intern (m.n. de integratie van ontwikkelings samenwerking met de rest van de organisatie), als extern (interdepartementaal met andere ministeries en naar het publiek toe). Andere ministeries werden geacht bereid te zijn hun internationale activiteiten in te brengen en een onderdeel te laten zijn van een gecoördineerd buitenlands beleid. De tijd was definitief voorbij dat alleen BZ het buitenland deed, zo leren de toenmalige documenten. Afspraken met Justitie en Economische Zaken werden gemaakt. De bedoeling van de oefening was van de minister van BZ, naast vakminister van de buitenlandse zaken, ook de coördinerende bewindspersoon voor de buitenlandse betrekkingen van Nederland te maken, maar ook van het posthoofd in het buitenland een actiever verdediger van het Nederlandse belang.

Coördinatie was ook het expliciete leidmotief achter de gelijktijdige Belgische diplomatieke hervormingen. Het is opvallend hoe de sfeer waarin BZ in Brussel in de jaren tachtig en negentig baadde, tegen het einde van de jaren 90 helemaal anders was gaan aanvoelen. Het Belgische ministerie van buitenlandse zaken is er op tien jaar tijd in geslaagd het tij te keren, de relaties met de politieke elite te herstellen en zich opnieuw een centrale plaats te verzekeren in de buitenlandse relaties van België.

Dat was te danken aan drie ontwikkelingen. De eerste was de loyale inschakeling in de nieuwe federale staatsstructuur – weliswaar na een decennium van twijfels en passieve en soms actieve tegenstand. De federale diplomatie had haar aanvankelijk sterk geprononceerde koudwatervrees voor de versplintering van de internationale bevoegdheden grotendeels overwonnen. Ondanks insinuaties van het tegendeel werd ook van Vlaamse zijde geconstateerd dat de federale diplomatie geen Franstalig bastion was, maar zich – op enkele uitzonderingen na – loyaal ten dienste stelde van alle deelstaten. Voor de nieuwkomers op de diplomatieke scène bleken de federale diplomaten bovendien een expertise en vooral een multilateraal *savoir-faire* te bieden die zijzelf nog niet bezaten, maar die nochtans vereist waren voor de verdediging van hun dossiers. Ondanks alle negatieve voorspellingen en ondanks het gespannen communautaire klimaat van de jaren 90, werd tegen het midden van het decennium niettemin vrijwel eenparig geoordeeld, zowel binnen het ministerie van buitenlandse zaken als binnen de betrokken diensten van de deelstaten, dat de coördinatiemechanismen tussen de federale diplomatie en de deelstaten vrij behoorlijk werkten.

De tweede ontwikkeling was de geslaagde poging om de draaischijf te blijven voor het Europabeleid – de as van het buitenlands beleid in België. Wie deze coördinatie op zich kon nemen, verzekert zich meteen een centrale rol in het staatsbestel, heeft Alfred van Staden terecht opgemerkt.⁵ (5) Net zoals in andere landen, was ook in België de rol en invloed van de eerste minister in Europese aangelegenheden fors toegenomen. Niettemin slaagde BZ erin om de coördinatie van de Europese besluitvorming in eigen huis te houden. Het bood immers niet alleen een neutrale omgeving

⁵ Van Staden, A., 'Controverse bij een jubileum', in: *Internationale Spectator*, jg. 52, 3, maart 1998, pp. 121-122

waarbinnen de soms conflicterende belangen van de diverse actoren (zowel de coalitiepartners binnen de federale regering als de deelstaten) het gemakkelijkst konden verzoend worden, maar ook omdat het een specifieke meerwaarde bezat. Het ministerie bood niet alleen het *savoir-faire* dat ook de deelstaten ertoe gebracht had de federale diplomatie als een essentiële schakel in hun eigen multilaterale optreden te behouden, het bleek ook de beste garantie in te houden voor het verzekeren van de coherentie in de Belgische Europapolitiek en aldus voor de behartiging van de vitale Belgische economische en politieke belangen inzake Europese constructie. Dat werd mogelijk gemaakt door de zeer gecentraliseerde Europese besluitvorming, die tot doel had de slagkracht van België in Europa te verhogen.⁶ (6) Twee instanties van het ministerie vormen er de dubbele kern van: de Europese coördinatie binnen het ministerie zelf en de Permanente Vertegenwoordiging.

Ten derde kwam er ook nog een reeks drastische interne reorganisaties van het ministerie bij te pas. De eerste stap werd gezet in 1996 en leidde tot de meest ingrijpende reorganisatie van het ministerie sedert het interbellum. De kerndoelstelling van de hervorming was via de *pooling* van diensten en middelen de centrifugale beweging in de besluitvormingsarchitectuur inzake buitenlandse relaties om te buigen. Een tweede hervorming, waarvan de voorbereidingen begonnen in oktober 1997, had daarentegen de bedoeling om de werking van de posten in het buitenland aan te passen, met name door de herwaardering van de kanselarijloopbaan (omgedoopt tot ‘consulaire carrière’) een betere dienstverlening verzekeren aan de landgenoten in het buitenland en de posten op een meer professionele basis schoeien. Omdat deze hervorming in de ogen van het diplomatieke corps zijn status verminderde door die van de consulaire agenten te verhogen, is deze hervorming tot op heden niet volledig doorgevoerd. Eind 2000 werd, ten slotte, beslist tot een derde hervormingsronde, ditmaal in het kader van een algehele modernisering van de federale administratie, gericht op een striktere afbakening van de kerntaken van de ministeries en met het oog op het bevorderen van de dienstverlening en het verhogen van de motivatie van de ambtenaren. Vanaf 2002 zou het ministerie van buitenlandse zaken aldus worden omgevormd tot een meer flexibele overheidsinstelling door de invoering van managementprincipes, zoals ontwikkeld in de privé-sector. Dit zogeheten Copernicus-plan bracht voor interne organisatie van Buitenlandse Zaken minder ingrijpende wijzigingen mee dan voor andere ministeries, omdat het grotendeels neerkwam op een bevestiging van de eerdere hervormingen van 1996-1997.

Op deze hervormingen entte zich opvallend genoeg ook een herontdekking van de bilaterale economische diplomatie. Net zoals in de Nederlandse Herijkingsoperatie werd toen binnen het Belgische ministerie expliciet gewezen op de noodzaak van een meer dynamische bilaterale belangenbehartiging, vooral op economisch vlak. Voor België werd de bilaterale diplomatie opnieuw hoofdzakelijk een economische diplomatie.

De medewerkers van het Belgische ministerie van buitenlandse zaken moeten ongetwijfeld het gevoel hebben gehad dat hun huis in permanente verbouwing zat, maar het eindresultaat was wel dat het opnieuw de draaischijf werd inzake buitenlandse relaties, dank zij de concentratie op permanente coördinatie. Het ministerie evolueerde aldus in de richting van de behartiging van een politiek die mede door andere actoren werd geformuleerd.⁷(7) Het ministerie verloor zijn vroegere macht die voortvloeide uit de quasi-exclusiviteit van zijn rol inzake buitenlandse besluitvorming, maar het won aan invloed door zich aan te passen aan de gewijzigde nationale en internationale omgeving en zich te concentreren op de functie van onmisbaar coördinatiepunt op de grens tussen binnen- en buitenlandse politiek. Van een ministerie van ‘buitenlandse’ zaken evolueerde men langzaam maar zeker naar een ministerie van ‘binnenlandse buitenlandzaken’ of van ‘buitenlandse binnenlandzaken’ – een permanente draaischijf tussen buiten en binnen, naar de woorden van Frank Majoor, de Nederlandse secretaris-generaal van BZ.

⁶ Van Daele, F., ‘België in de Europese Unie: mensen en middelen’, in: *Res Publica*, XL, 1998, 2, p. 195

⁷ Heyman, P., ‘De toekomst van het buitenlands beleid in het federale België’, in: *Internationale Spectator*, jg. 47, 10, oktober 1993, p. 574

Met de begroting 2000 kwam er dan ook voor het eerst een einde aan het stelselmatige vermindering van de begroting van het Belgische BZ. Deze werd toen verhoogd met tien procent, zodat het aandeel ervan in de gehele rijksbegroting opnieuw, zij het nipt, boven één procent uitkwam.

Ontoereikende remedies ?

Al deze hervormingen die vele ministeries van buitenlandse zaken in de loop van de jaren negentig hadden ingezet om beter gewapend te nieuwe internationale omgeving aan te kunnen, hadden niettemin blijkbaar niet het beoogde effect. Een interne vertrouwenscrisis lost immers niet zo gemakkelijk op.

Toen Colin Powell in 2001 aantrad als buitenlandminister, trof hij een gedemoraliseerd State Departement aan, dat dringend behoefte had aan een nieuwe impuls.⁸(8) Hij slaagde erin het administratief budget voor 2002 fors te verhogen, maar zijn ambitie om van het State Departement opnieuw de as van het Amerikaans buitenlands beleid kon hij niet waarmaken, zoals snel zou blijken.

In Londen riep het Foreign Office begin 2003 zijn posthoofden terug voor een *Leadership Conference*, een buitengewone ambassadeursconferentie die zich boog over de kloof tussen binnen- en buitenlandse politiek en de noodzaak tot modernisering en flexibilisering van de Britse diplomatie.

Ook de resultaten van de Herijking in Nederland en van de mutatie van de Belgische diplomatie moeten onvoldoende vruchten hebben afgeworpen, want de afgelopen twee jaar heeft BZ in beide landen een interne reflectie opgezet over de toekomst van de diplomatie. In tijd, aanpak en analyse van de diplomatieke dilemma's blijkt er een opvallend parallellisme te bestaan tussen beide oefeningen, maar dat wordt niet doorgetrokken in de remedies, waar de conclusies soms erg uit elkaar lopen.

In België startte de nieuwe oefening begin 2002, met een intensieve interne reflectie, getiteld 'Welke toekomst voor de Belgische diplomatie?', waar zowel de ambtenaren en diplomaten in Brussel als op post in het buitenland aan deelnamen. Dat resulteerde in honderden bladzijden boeiende introspecties over een heel gamma van problemen. In maart 2002 werd dan in Brussel een intern symposium georganiseerd, in aanwezigheid van de Belgische posthoofden, alsook van een Nederlands diplomaat, de heer Oldenburg, die het Belgische BZ van nabij had kunnen volgen gedurende het Belgische EU-voorzitterschap van 2001.

Nederland zette een soortgelijke interne reflectie in oktober 2002 in, met de bijna identieke titel 'De toekomst van de Nederlandse diplomatie'. Ook hier namen alle BZ-medewerkers in binnen- en buitenland aan deel en sloot een – publiek – symposium in Den Haag in december 2002 de oefening af onder de vorm van een eerste inventarisatie.

Hoewel ietwat anders geformuleerd, bleken de bekommernissen waarop men een antwoord trachtte te formuleren, grotendeels gelijklopend: de plaats van BZ in de binnenlandspolitieke context, de consequenties van de europeanisering en de gevolgen van de mondialisering. Wie omkeek, zag dat deze dilemma's ten dele dezelfde waren als bij de herijking van 1995 en de reeks hervormingen in België, maar ten dele toch enigszins afweken van de bekommernissen in de jaren 90. Zo benadrukten beide oefeningen thans veel minder de economische belangenbehartiging en lag de nadruk meer op de inhoudelijke dan op de technische aspecten van de diplomatie.

⁸ Friel, B., 'The Powell Leadership Doctrine', in: *Government Executive*, juni 2001, pp. 22-28

De antwoorden en de conclusies die uit beide oefeningen volgde, waren evenwel minder gelijklopend.⁹ (9)Méér weten, zoals Frank Majoor concludeerde, was ook een Belgische zorg. Om zich staande te houden in de nieuwe internationale omgeving moeten diplomaten over een bredere en meer actuele kennis beschikken dan hun voorgangers. Besef dat de meerwaarde van BZ in de coördinatiefunctie lag, werd eveneens gedeeld in Den Haag en Brussel. Nauw inspelen op binnenlands-politieke verhoudingen, ook dat was een gemeenschappelijke conclusie – al kan van dat laatste gezegd worden dat beide buurlanden wat moeite hebben om elkaars nationale context naar behoren in te schatten.

In België leeft het gevoel dat de ambtelijke autonomie in Nederland veel groter is dan in België en dat hierdoor de diplomatie verder af staan van de samenleving dan in België het geval is. Belgische waarnemers grijpen de besluitvorming inzake de Joint Strike Fighter aan als bewijs van deze verregaande ambtelijke autonomie, zelfs ten opzichte van de bewindslieden. De reconstructie van deze besluitvorming, zoals gepubliceerd in NRC-Handelsblad, leerde dat de staf luchtmacht wel heel erg autonoom tewerk was gegaan: “Extra gecompliceerd is dat de Luchtmacht graag Amerikaanse spullen aanschaft, maar dan altijd de discussie *moet* voeren over Europese samenwerking. *Dit keer wil de luchtmacht dat voor zijn* [mijn cursivering, rc]. Vandaar [aldus een nota van de toenmalige Chef Luchtmacht] dat men van stond af aan probeert meerdere partijen in Nederland maximaal te betrekken bij de mogelijkheden van de F-16-opvolging. De reeds aanwezig draagkracht bij EZ, politiek en industrie is daarvan het gevolg.”¹⁰ (10) Zoals elders geschreven: ik kan mij moeilijk voorstellen dat zulks in België niet zou leiden tot het ontslag van, op zijn minst, de Chef Luchtmacht. De politiek heeft er immers een broertje aan dood door een krijgsmachtonderdeel ongewenst sluipend geëngageerd te worden aan een fundamentele politieke beleids optie.

In Nederland wordt dan weer gewezen op het bestaan in België van politieke kabinetten, toegevoegd aan de persoon van de minister. Deze kunnen dan misschien wel buiten-ambtelijk bloed binnenbrengen in het beleid, maar werken van de weeromstuit ook de demotivering van de ambtenarij in de hand.

Verskil in Belgische en Nederlandse perspectieven

We komen nu echter tot wat de belangrijkste verschilpunten in de conclusies van beide interne oefeningen lijken te zijn. Het eerste heeft te maken met de plaats van BZ in het hoofdstedelijke kluwen, met andere woorden de bereidheid van andere actoren om aan BZ de rol van coördinator van de buitenlandse betrekkingen te laten spelen. Die lijkt in Brussel beter te zijn aanvaard en doorgevoerd. In Nederland werd dit heikele punt reeds ten tijde van de Herijkingsnota aangestipt: de formele versterking van de coördinerende rol voor BZ was niet afdwingbaar en zou enkel geaccepteerd worden als zij een intrinsieke meerwaarde bezat. Op het vlak van het internationale handelsbeleid is het verschil tussen beide landen evident: in tegenstelling tot Nederland behoort dat in België grotendeels tot de bevoegdheid van BZ en niet van Economische Zaken.

Maar het is niet omdat in Brussel de coördinerende rol van BZ iets meer aanvaard zou zijn, dat deze ook steeds naar behoren wordt uitgevoerd. Op sommige beleidsdomeinen, zoals bijvoorbeeld de internationale rapportage inzake internationaal terrorisme, presteert België beduidend minder goed dan de meeste van zijn partners. De coördinerende rol van BZ riskeert op de helling te komen staan indien dit soort lacunes zich zou opstapelen. Er hangt boven BZ in Brussel ook het permanente zwaard van Damocles van de delocalisering van de Europese coördinatie naar de diensten van de eerste-minister.

⁹ Bronnen voor België: *Synthèse des interventions* [van de Reflectiedagen ‘Welke toekomst voor de Belgische diplomatie’], s.d.; Openings toespraak van L. Michel op de Diplomatieke Contactdagen, 19 december 2002; *Onze wereld in verandering?* Managementplan van Jan Grauls, Voorzitter van de FOD Buitenlandse Zaken, s.d. (december 2002). Bronnen voor Nederland: *Met het oog op morgen. De toekomst van de Nederlandse diplomatie*. Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003, 76 pp. (met name de inleidende toespraak en de afsluiting door Frank Majoor); Toespraak J.G. de Hoop Scheffer ter gelegenheid van de opening van de Ambassadeursconferentie 2003, Den Haag, 20 januari 2003

¹⁰ *NRC Handelsblad*, 19 januari 2002

Wil BZ zijn bestaansrecht als draaischijf tussen buiten en binnen behouden, dan kan het zich geen lacunes veroorloven en zal het permanent een delicate evenwichtsoefening moeten uitvoeren.

Een tweede wezenlijk verschil zit in, wat je zou kunnen noemen, de ‘strategische horizon’. Uit de toespraak van minister de Hoop Scheffer op de Ambassadeursconferentie van januari 2003 is op te maken dat het ‘nieuwe bilateralisme’ van Dick Benschop nog steeds springlevend is in de Nederlandse Europa-benadering. In de mate “per dossier wisselende coalities” gemeengoed worden in Europa is een *Europe à la carte* het meest waarschijnlijke toekomstperspectief. In het Belgische Europebeleid daarentegen is de communautaire methode het streefdoel gebleven en staat het bilateralisme in functie hiervan. Een systematisch en serieel bilateralisme, zo oordeelt men in Brussel, draait immers steeds in het nadeel van de kleinere lidstaten uit.

Ook inzake Europese defensie verraden het Nederlandse en het Belgische veiligheidsbeleid een andere horizon. In Nederland, aldus Frank Majoor, is de keuze tussen een Atlantisch of een Europese opstelling een kwestie van ‘zelfstandige afweging’, met andere woorden een kwestie van tactiek. In België is de primaire keuze voor Europa als het geprivilegieerd niveau van de Belgische internationale positiebepaling en belangenbehartiging een strategische keuze, die sedert de jaren 90 op een bijna perfecte eensgezindheid in de Belgische politieke klasse, maar ook in de publieke opinie, stoelt. Nederland als bruggenbouwer binnen Europa en tussen Europa en Washington, België als ijkpunt van een communautair Europa dat in een multipolaire wereld een autonome rol kan spelen, zo zou je het verschil tussen beide horizonten kunnen samenvatten.

De Belgische Europapolitiek verschaft aan de Belgische diplomatieke positiebepaling een eenduidigheid en voorspelbaarheid die de Nederlandse ontbeert. Dat was te zien in de recente Irak-crisis- en oorlog, waar de Belgische diplomatieke positie niet alleen opvallend coherent was met de eerdere Belgische positie ten tijde van de Golfoorlog van 1990-91, maar ook spoorde met de publieke opinie. Het schip van de Nederlandse diplomatie geeft, op dat vlak en bekijken vanuit België, de indruk zonder kompas te varen, op zicht, en de agenda van de dag lijkt vaak het gedrag te bepalen.

Een derde curieus verschilpunt – waarover meer nagedacht moet worden dan tot op heden het geval is – is de verschillende kijk op ‘global governance’. België stond nooit bekend om een groot financieel of creatief engagement inzake ontwikkelingssamenwerking of een ruime blik op de wereld – uitgezonderd op Centraal-Afrika en, in minder mate, op het Midden-Oosten. Het Pronkiaanse Nederland daarentegen heeft een onuitwisbaar spoor getrokken voor de diplomatieke reputatie van het land. Op het eerste gezicht lijkt het er echter op dat de respectieve posities aan het wankelen zijn. In de Nederlandse diplomatieke reflectie wordt de vraag gesteld of het ‘zinnig is te streven naar global governance’, wat op zijn minst een zekere terughoudendheid laat vermoeden voor het grote verhaal en voor ambitieuze blauwdrukken inzake politieke mondialisering. In de Belgische oefening daarentegen, zo blijkt uit het managementsplan van secretaris-generaal Jan Grauls, wordt voluit de kaart getrokken van precies deze ‘global governance’. Het is de rode draad in zijn inhoudelijke vernieuwing van BZ, mede gestoeld op de uitgesproken ambitie van nu twee opeenvolgende Belgische regeringen om de begroting voor ontwikkelingssamenwerking naar de kaap van de 0,7 procent van het BNP op te tillen (wat van ontwikkelingssamenwerking een van de weinige departementen maakt dat niet moet inkrimpen in de Belgische staatsbegroting).

Conclusie: ministerie van ‘binnenlandse buitenlandzaken’

Vanuit een vogelperspectief lijkt het dat het ministerie van buitenlandse zaken in Brussel een duidelijker beeld heeft van zijn kerntaken – vroeger zou men dat het nationale belang noemen – dan zijn Nederlandse evenknie: enerzijds, zoeken naar economische stabiliteit en, anderzijds, de internationale bewegingsvrijheid van België verzekeren om te verhinderen dat het land een speelbal zou zijn in het internationale systeem. Dat impliceert drie strategische doelstellingen voor BZ: de verdediging en de verdere verdieping van de Europese constructie in supranationale zin, het streven naar een op vaste en algemeen geldende regels gebaseerd internationaal systeem en, ten derde, de

uitbouw van een sterk Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid, gebaseerd op de communautaire methode.

Op papier lijkt dat alvast zo. Of dat ook in werkelijkheid zo is, hangt natuurlijk af van enkele cruciale hefboomen. De eerste is simpelweg middelen. De Nederlandse diplomatie beschikt over een veel grotere personele en financiële armkracht dan de Belgische. Als deze laatste grootse ambities koestert, maar de middelen niet bezit om die te realiseren, dan is het eindresultaat nu al te voorspellen: rooibouw op een te beperkt aantal mensen, demotivering en uiteindelijk ongelof in eigen kunnen – en dus binnen afzienbare tijd de terugkeer van de existentiële vragen als ‘wat is het nut van de diplomaat?’.

De tweede is betrokkenheid. Een ministerie dat zijn personeel het gevoel niet geeft betrokken te zijn bij beleidsvoorbereiding en -vorming, m.a.w. dat zijn ambtenaren en diplomaten niet au sérieux neemt, zal constateren dat zij enkel passief de volgende instructie afwachten en weinig creativiteit meer aan de dag zullen leggen. Het is weinig bevorderlijk voor de sfeer in een ministerie om zijn minister publiekelijk zijn beklag te horen maken over ‘staat in een staat’, *closed shop*-mentaliteit of soortgelijke laatdunkendheid. In de hedendaagse bedrijfscultuur is open discussie een essentiële vereiste voor een moderne en slagvaardige administratie.

Duidelijke oriëntaties en consistentie in de tijd vormen de derde hefboom. Het zet geen zoden aan de dijk indien op papier ambitieuze plannen worden getekend, terwijl de praktijk ad-hoccerig, arbitrair en louter operationeel gericht blijft. Om te inspireren, naar buiten en naar binnen, moeten ambities gedragen zijn door de praktijk en blijvend benadrukt worden door de bewindslieden, op de eerste plaats de minister van buitenlandse zaken, als de rode draden in het beleid.

Als dat allemaal aanwezig is, dan zal het ‘ministerie van binnenlandse buitenlandzaken’ nog lang en gelukkig leven. Het enige dat dan nog vereist is, ontsnapt aan de wil van de actoren: een gelukkig gesternte.

(International Spectator, oktober 2003, pp. 459-465)

Summary

Rik Coolsaet

compares the recent institutional transformations and policy orientations in the ministries of foreign affairs in Belgium and the Netherlands. Just like their counterparts abroad, both have been struggling with the transformation of the international environment in the last two decades. Due to the rise of multilateralism, Europeanization and globalisation, as well as the end of the Cold War, ministries all around the world have been moving away from their almost exclusive concentration on 'foreign' affairs and are in the process of transforming themselves into a hub for domestic issues with an international dimension and international issues with domestic consequences. Even if both ministries are making largely simultaneous and convergent analyses of the mutation of their international and domestic environment, the recognition in their respective capitals of this new coordinating ambition at the intersection of domestic and international, their means and some of their policy responses are nevertheless sometimes diverging, especially concerning the future of European integration and defence, but also on global governance.