

Vergaderjaar 1994–1995

24 337

Herijking van het buitenlands beleid

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

I.	Het Buitenlands Beleid Uitgedaagd	2	II.3.	De organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	37
I.1.	Het Regeerakkoord en de herijking	2	II.3.1.	De themadirecties en de internationale organisaties	37
I.2.	Koninkrijksband	3	II.3.2.	Geïntegreerde regiodyrecties	38
I.3.	Het veranderende wereldbeeld	3	II.3.3.	De samenhang tussen thema's en regio's in een beleidsplan	41
I.3.1.	Veranderende dimensies	3	II.3.4.	Regio's en thema's – de samenwerking met andere departementen	42
I.3.2.	Machtsverschuivingen en multipolarisatie	4	II.3.5.	De uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking vereenvoudiging en delegatie	43
I.3.3.	Een wereld van contrasten	5	II.3.6.	Het postennetwerk	44
I.3.4.	Staten van binnen en van buiten onder druk	6	III.	De Financiering van het Buitenlands Beleid	45
I.4.	De positie van Nederland	7	III.1.	Regeerakkoord en verdere besluitvorming	45
I.4.1.	In Europa	7	III.1.1.	De OS-norm en cluster VI	45
I.4.2.	De economische positie van Nederland	8	III.1.2.	De defensieproblematiek	45
I.4.3.	Nederland en de wereld	9	III.2.	Een homogene groep voor uitgaven buitenlands beleid in brede zin	45
I.5.	Waarden en belangen	11	III.2.1.	De samenstelling van de homogene groep	46
I.6.	De belangrijkste beleidsthema's	13	III.2.2.	De omvang van de homogene groep	47
I.6.1.	Europese integratie	13	III.3.	De behandeling van de ODA	48
I.6.2.	Omliggende landen	14	III.4.	Nieuwe accenten in het beleid	48
I.6.3.	Ondersteuning transformatie in Midden- en Oost-Europa	15	III.5.	Afspraken over de uitvoering van de uitgavengroep	49
I.6.4.	Veiligheid en stabiliteit	16	III.5.1.	Eindejaarsmarge	49
I.6.5.	Conflictpreventie, conflictbeheersing en wederopbouw	18	III.5.2.	Flexibiliteit tijdens de begrotingsuitvoering	49
I.6.6.	Handel en investeringen	18			
I.6.7.	Milieubeheer	20			
I.6.8.	Landbouw en natuurbeheer	21			
I.6.9.	Ontwikkelingssamenwerking	22			
I.6.10.	Mensenrechten en democratie	22			
I.6.11.	Culturele, wetenschappelijke en onderwijs-samenwerking	23			
I.6.12.	Volksgesondheid en Welzijn	24			
I.6.13.	Mensen en grenzen	24			
I.7.	Multilateraal/bilateraal	26			
I.8.	De noodzaak van ontschotting	27			
I.9.	Gebundelde inzet van mensen en financiële middelen	30			
II.	Het Buitenlands Beleid – Organisatorische Kwesties	33			
II.1.	Uitgangspunten	33			
II.1.1.	Van samenhang naar samenspel	33			
II.1.2.	Andere overwegingen met betrekking tot de organisatie	33			
II.1.3.	De scheidslijn tussen buitenlands beleid en binnenlands beleid	34			
II.2.	De politieke afstemming van het buitenlands beleid in brede zin	36			
II.2.1.	De afstemming op het ministersniveau	36			

I. HET BUITENLANDS BELEID UITGEDAAGD

I.1. Het Regeerakkoord en de herijking

In het Regeerakkoord is besloten tot een «samenhangende beoordeling van de totale Nederlandse inbreng in de internationale samenwerking». In de Regeringsverklaring werd het kader van deze herijking van het buitenlands beleid in brede zin nader aangegeven. In een eerdere fase was in de nota «Een Wereld in Geschil» al gepleit voor een «ontschotting» van het buitenlands beleid en de ontwikkelingssamenwerking.

De herijking is in de Regeringsverklaring geplaatst tegen de achtergrond van een bewustzijn van toenemende afhankelijkheid van internationale ontwikkelingen in een wereld die meer en meer onderling verweven raakt. Tegelijkertijd vervagen voorheen zekerheid biedende kaders. Dit besef van afhankelijkheid, dat soms ook kwetsbaarheid kan impliceren, moet zich vertalen in een beleid gericht op aanpassing aan gewijzigde externe omstandigheden. Dit is niet louter vanuit defensieve overwegingen geïnspireerd, integendeel. De noodzakelijke aanpassingen moeten de Nederlandse samenleving en economie juist in staat stellen om mogelijkheden en kansen te benutten.

De herijking houdt niet alleen verband met de ingrijpende veranderingen die zich sedert 1989 in onze omgeving hebben voltrokken. Tevens gaat het erom de blik vooruit te richten en ons in te stellen op de uitdagingen die op grond van een analyse van de huidige trends en ontwikkelingen kunnen worden verwacht. Natuurlijk hebben sedert de omwenteling van 1989 reeds de nodige beleidsaanpassingen plaatsgevonden. Bovendien heeft dit Kabinet vanaf zijn aantreden al een stukje herijking in praktijk gebracht, bijvoorbeeld het beleid met betrekking tot de omliggende landen. Waar het thans dan ook vooral om gaat, is ons internationaal beleid in zijn onderlinge samenhang te bezien en antwoorden te formuleren op vragen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, het vermogen van Nederland om invloed uit te oefenen op zijn internationale omgeving en de mate waarin oude instrumenten nog kunnen worden toegepast op nieuwe prioriteiten.

De herijking bestaat uit drie delen:

- Deel 1 gaat over de inhoud van het beleid. Na een analyse van onze veranderende internationale omgeving en de te verwachten verdere ontwikkelingen wordt ingegaan op de betekenis hiervan voor de hoofdlijnen van het beleid.
- In deel 2 wordt nagegaan hoe de organisatie, instrumentatie en coördinatie van het buitenlands beleid in brede zin kunnen worden verbeterd.
- Deel 3 heeft betrekking op de financiële consequenties van het voorgaande en op de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van de openstaande financiële punten uit de Kabinetsformatie.

De Memorie van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat meer in detail in op de internationale ontwikkelingen, met name ook in de afzonderlijke regio's van de wereld. In het gedeelte daarvan met betrekking tot Ontwikkelingssamenwerking wordt bezien hoe, mede in het licht van de rapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, de effectiviteit van de hulp kan worden geoptimaliseerd. De Ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken presenteren in een separaat document een actualisering van de veiligheidsanalyse die ten grondslag heeft gelegen aan de Prioriteitennota. Op deze wijze kan de nota over de herijking zich op de hoofdlijnen concentreren.

I.2. Koninkrijksband

Zoals vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, is het buitenlands beleid een aangelegenheid van het Koninkrijk als geheel. Het buitenlands beleid beoogt dan ook de waarden en belangen van het Koninkrijk in zijn geheel alsook van de samenstellende delen afzonderlijk te dienen. Tevens draagt het Koninkrijk de verantwoordelijkheid voor de verdediging van de afzonderlijke Rijksdelen. Ook het waarborgen van de menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur is een Koninkrijksaangelegenheid. Tussen Nederland, de Antillen en Aruba bestaat brede overeenstemming over de wenselijkheid, de Koninkrijksband te bestendigen.

De behartiging van de Koninkrijksaangelegenheden, waaronder de buitenlandse betrekkingen, is een gemeenschappelijke zaak der landen van het Koninkrijk. De Nederlandse Antillen en Aruba dienen steeds te worden betrokken bij aangelegenheden die hun belangen raken. De geografisch verspreide ligging van de verschillende delen van het Koninkrijk, enerzijds in West-Europa en anderzijds in de Caraïbische regio, stelt additionele eisen aan het buitenlands beleid met inbegrip van het veiligheidsbeleid. Het gaat niet alleen om de belangen van Nederland in Europa, maar ook om de belangen van de Rijksdelen in het Caraïbisch gebied. Nederland kan daarom niet volstaan met steun aan en samenwerking met de Rijksdelen, maar zal zich ook blijven inzetten voor een actief Koninkrijksbeleid – de buitenlandse betrekkingen zijn immers een Koninkrijksaangelegenheid – ter bevordering van vrede, stabiliteit en rechtszekerheid in de regio.

I.3. Het veranderende wereldbeeld

I.3.1. Veranderende dimensies

Door het wegvallen van de bevrozende werking van de Koude Oorlog zijn de internationale ontwikkelingen in een stroomversnelling geraakt. Deze fluïde, veranderlijke omgeving stelt nieuwe eisen aan het buitenlands beleid in brede zin. Zowel in Europa als wereldwijd is het beeld complexer geworden. Wij hebben te maken met minder overzichtelijke en minder voorspelbare internationale verhoudingen dan wij gewend waren. De beweeglijkheid van het internationale beeld wordt verder in de hand gewerkt door het versnellende effect van de moderne technologie op veranderingsprocessen, vooral op het economische vlak. Maar ook andere ontwikkelingen in de wereld gaan hard, zoals de milieudegradatie en de bevolkingsgroei. De lange termijn wordt korte termijn.

Deze versnelling van politieke en economische veranderingsprocessen plaatst de Nederlandse samenleving en economie voor grote uitdagingen. De kern van de nieuwe tijd is, dat de bronnen van macht en welvaart niet langer primair nationaal of territoriaal worden bepaald. Nu is, meer dan voorheen, het niveau van de economie, technologie, wetenschap en informatie van invloed op de kracht van een land. Gevaren schuilen in armoede, vervuiling en milieudegradatie, gezondheidsvraagstukken, fundamentalisme, internationale misdaad en terrorisme. Dit zijn geen kwesties die halt houden bij de grenzen van soevereine staten; economie krijgt haar dynamiek van de wereldwijde markt, migratie trekt per definitie over de grenzen en vervuiling van lucht en water stoort zich niet aan een lijn op een kaart. Buitenlands beleid is daarom moeilijker geworden en met meer onzekerheden omgeven; er is niet langer een vijand waarvan de locatie, de omvang, de urgentie, de kracht en de coalitie om het gevaar te keren bekend zijn. De nieuwe internationale omgeving betekent dat ons internationaal beleid moet omschakelen van het confronteren van

vijanden naar het tegemoet treden van de kansen en bedreigingen van deze tijd.

1.3.2. Machtsverschuivingen en multipolarisatie

De helderheid van concepten en structuren die de bipolaire tijd kenmerkte, is niet terug te verwachten. De machtsverhoudingen verschuiven en versnipperen. Het beeld dat hieruit voortkomt, verschilt naar gelang de machtscomponenten die men in beschouwing neemt: technologisch, economisch, demografisch, militair, enz. Naarmate de verhoudingen tussen de grote mogendheden vreedzamer zijn, verschuift de internationale wedijver meer naar de terreinen van de economie en de technologie. Handelsconflicten doorkruisen de veiligheidsrelaties binnen de driehoek Europa-Amerika-Japan en er ontstaat een tendens naar meer economisch gerichte blokvorming. Van de twee supermachten die voorheen het beeld domineerden, is er één als zodanig van het toneel verdwenen; de andere is verwickeld in een interne discussie over zijn internationale rol in de nieuwe situatie. Door een combinatie van politieke, economische en militaire factoren zijn de Verenigde Staten weliswaar de enige mogendheid die in staat is een mondiaal leidende rol te spelen, maar het is de vraag in welke mate zij nog deze rol op zich willen nemen in een situatie waar geen allesoverheersende dreiging meer is. Per saldo wijzen de ontwikkelingen dan ook in de richting van een multipolair internationaal stelsel, zonder duidelijk leiderschap.

Rusland verkeert in een onzekere fase. De verhoudingen binnen Rusland en die met het zgn. «nabije buitenland» zijn nog niet uitgekristalliseerd. Rusland is en blijft het grootste land van ons werelddeel. De wijze waarop dit land zich verder zal ontwikkelen, zal van grote betekenis zijn voor de toekomst van heel Europa. Hoewel Rusland op dit moment een moeilijk aanpassingsproces doormaakt, moet men gelet op zijn potentieel er van uitgaan dat dit land zich vroeg of laat in economische en machts-politieke zin zal herstellen. Zeker in de directe omgeving zal Rusland zich als grote mogendheid blijven doen gelden.

De rol van Europa op het wereldtoneel zal sterk afhangen van de mate waarin de EU-lidstaten aan hun gezamenlijk economisch gewicht een betere (buitenlands) politieke vertaling zullen weten te geven. De Europese Unie zal bovendien naar verwachting sterk in beslag worden genomen door vraagstukken van interne ordening en de toetreding op termijn van Midden- en Oosteuropese landen. Binnen de Unie neemt het relatieve gewicht van Duitsland toe, al is dit land nog bezig zijn rol in de nieuwe situatie te definiëren. De toekomstige internationale verhoudingen zullen voorts in belangrijke mate worden bepaald door de vraag hoe de band tussen Europa en Noord-Amerika, welke tot nu toe een centrale pijler vormt van het internationale systeem, zich in de nieuwe context verder zal ontwikkelen. De onderlinge band kan onder druk komen te staan door de tendens aan weerszijden van de oceaan, zich meer op de eigen regio en de eigen economische zorgen te richten. Het is van belang dat het besef prevaleert dat Amerika en Europa elkaar nodig hebben in een wereld die groeiende instabiliteit vertoont.

Europa en Amerika zullen voorts rekening moeten houden met de trends op grond waarvan hun aandeel in de wereldproductie en in de wereldbevolking in relatieve termen achteruit gaat. Nieuwe machtscentra zijn in opkomst. India en China, de demografische reuzen van Azië, komen in beweging. China vertoont spectaculaire groeicijfers, al is er wel sprake van een risico van economische oververhitting. Indien China zijn demografische potentieel zal weten te combineren met een moderne economie, dan zal dit land een steeds zwaarder gewicht in de schaal leggen. Dit veronderstelt wel dat China politieke stabiliteit blijft kennen, hetgeen niet bij voorbaat vaststaat. De opkomst van China zal voor Japan en de kleinere omliggende landen de vraag naar de handhaving van een

stabiel regionaal evenwicht aan de orde stellen. Het economisch wonder van Azië mag ons dan ook niet de ogen doen sluiten voor de onderhuidse politieke spanningen die het continent kent en die niet, zoals in Europa, zijn ingebed in een uitgebreid stelsel van samenwerkingsstructuren.

1.3.3. Een wereld van contrasten

Naast veranderlijk is het internationale beeld ook rijk aan contrast. Spectaculaire welvaarts groei en grote armoede blijven naast elkaar bestaan.

De permanente technologische revolutie, de liberalisering van het internationale handels- en kapitaalverkeer en de keuze van een groot aantal ontwikkelingslanden en voormalige communistische landen voor het marktmodel hebben de wereldeconomie in een hogere versnelling gezet. Ondernemingen krijgen meer mogelijkheden internationaal te opereren en maken daar actief gebruik van. Grensoverschrijdende investeringen en overnames nemen fors toe en de productieprocessen worden over steeds meer landen verspreid. De moderne communicatie- en transportmiddelen doen afstanden verdwijnen en kapitaal kan zich in een flits over de aardbol verplaatsen. Het verschijnsel van de mondialisering van de economie neemt door dit alles een hoge vlucht. Een groeiend aantal ontwikkelingslanden vooral in Oost-Azië maar ook in Latijns-Amerika begint met succes aan deze nieuwe dynamiek van de wereldeconomie deel te nemen. De markt fungeert daarbij steeds duidelijker als motor voor de economische ontwikkeling. Hoopgevend is ook de aanzienlijke terreinwinst die de democratie in de wereld heeft geboekt, al sedert enige tijd in Latijns-Amerika en recentelijk in Midden- en Oost-Europa. Door de democratisering en liberalisering zijn grote delen van de wereld nu meer open. Een veel breder scala van contacten zowel op het niveau van de overheid als op het niveau van de samenleving en het bedrijfsleven wordt mogelijk met een veel groter aantal landen. De intensivering van het internationale economische verkeer kan weliswaar aanleiding geven tot handelsfricties, maar de groeiende wereldwijde economische interdependentie kan ook een belangrijke stimulans zijn voor het onderhouden van vriendschappelijke betrekkingen tussen staten.

De nieuwe economische dynamiek kent vele winnaars, ook in ontwikkelingslanden, maar tevens verliezers. De aanzienlijke welvaarts groei die de wereld de afgelopen jaren heeft gegenereerd, is zeer ongelijk verdeeld – zowel tussen als binnen landen. Onder de absolute armoedegrens leven 1,3 miljard mensen. Slecht functionerende staatsstructuren, intra-staatelijke conflicten, bevolkingsgroei en milieudegradatie manifesteren zich in toenemende mate als bronnen van armoede en menselijk leed. Mede door de sterke bevolkingsgroei in de armste landen blijft het aantal mensen in absolute armoede toenemen, vooral in Afrika en op het Indiaas subcontinent.

Noord en Zuid bevinden zich op een koers die ecologisch op den duur niet houdbaar is. Mensen in armoede hebben vaak geen andere keus dan te proberen te overleven ten koste van het milieu. Ontbossing, bodemerosie en dergelijke zijn het gevolg. Van hun kant leggen de rijke landen door hun productie- en consumptiepatronen een onevenredig beslag op de natuurlijke hulpbronnen van de aarde: 1/5 van de mensheid, voornamelijk in de geïndustrialiseerde landen, verdient 4/5 van het mondiaal inkomen en verbruikt 70% van de energie, 75% van de metaalproductie en 85% van de houtproductie. Ook de snelle industrialisatie in Aziatische landen heeft haar schaduwzijde op milieugebied. Aldus doet het spanningsveld tussen de eindigheid van de natuurlijke hulpbronnen enerzijds en de groei van de bevolking en van de wereldeconomie anderzijds zich steeds sterker voelen.

Terwijl de wereld door de mondialiserende krachten van economie en technologie steeds meer één wordt, zien wij op politiek en cultureel

gebied veeleer een tendens tot fragmentatie. De wereld integreert en fragmenteert tegelijk. De vroegere ideologische tegenstelling is weggelaten, maar etnische, religieuze en culturele scheidslijnen komen nu sterker naar voren. In ex-Joegoslavië, de Kaukasus, Tadzjikistan en ook Afghanistan zijn bloedige fragmentatieprocessen ontstaan. De opkomst van radicale vormen van religieus fundamentalisme verdeelt de samenleving in landen van Noord-Afrika tot Zuidwest-Azië. In een aantal Afrikaanse landen zien wij staatsstructuren desintegreren en plaats maken voor een situatie van semi-permanent geweld tussen gewapende groepen. De samenloop van etnische tegenstellingen met ontwrichtende maatschappelijke transformatieprocessen, stijgende bevolkingsdruk en armoede werkt deze toename van intra-statelijk geweld in de hand. De wereld wordt hierdoor steeds vaker met humanitaire rampen geconfronteerd. Tegenover de positieve ontwikkelingen in een aantal vredes- en verzoeningsprocessen, staan de vele conflicten die zich ondanks internationale bemoeienis blijven voortstlepen. Hoewel Nederland een gunstige en beschermde geografische ligging heeft, kunnen chaosverschijnselen aan de rand van Europa of verder weg ons op vele manieren raken, alleen reeds door de vluchtelingenstromen die hierdoor in gang worden gezet.

1.3.4. Staten van binnen en van buiten onder druk

Terwijl de zwakke staten van Afrika en andere probleemgebieden «van binnen» onder druk staan, worden de meer gevestigde staten van het OESO-gebied «van buiten» onder druk gezet. De economische mondialisering, voortgestuwd door multinationale ondernemingen, vlecht de nationale economieën steeds nauwer aan elkaar. Maar ook de milieuvuiling trekt zich weinig van grenzen aan en dwingt tot erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid en kwetsbaarheid. Migratiestromen houden maar in beperkte mate halt bij de poreuze grenzen die de wereld van vandaag kenmerken. De internationaal georganiseerde criminaliteit heeft een grote vlucht genomen en is met name in zwakkere staten zeer moeilijk te bestrijden. Gezondheidsvraagstukken vragen om internationale aandacht. Zo geldt voor steeds meer problemen dat de nationale staat een te beperkt kader is geworden om met adequate antwoorden te komen. Een land met een open economie als het onze ervaart dit des te sterker. Goede internationale samenwerking is voor ons dan ook van levensbelang en dat geldt in de eerste plaats voor de samenwerking in Europees verband. Dit betekent niet dat de rol van de staat in de internationale betrekkingen is uitgespeeld. Er is voorshands geen alternatief voor de staat als bouwsteen van de internationale orde. Multilaterale organisaties worden door hun lidstaten gedragen. Ook het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Stabiliteit en veiligheid in Europa; het veranderend krachtenveld voor het buitenlands beleid» benadrukt dat de staten, ondanks functieverlies, toch de voornaamste actoren in de wereld blijven. Om tot hechtere internationale samenwerking te komen heeft men het stevige bouw materiaal van de staten nodig. Waar staten slecht functioneren of zelfs desintegreren wordt ook de internationale samenwerking dienovereenkomstig bemoeilijkt.

In het minder gepolariseerde klimaat van na de Koude Oorlog is het besef van interdependentie toegenomen en zijn internationale vraagstukken beter bespreekbaar. De Verenigde Naties beantwoorden hierdoor beter aan hun doel. De groeiende interdependentie wordt echter nog onvoldoende weerspiegeld in versterkte internationale bestuurskracht. De structuren op mondiaal niveau zijn nog zwak in verhouding tot de problemen die om een gezamenlijke aanpak vragen. Het vijftigjarig bestaan van de VN biedt een goede gelegenheid stil te staan bij het functioneren van de Wereldorganisatie en lijnen naar de toekomst te trekken. Daarnaast zijn regionale samenwerkingskaders met een econo-

mische en/of politieke inslag in grote delen van de wereld in opkomst, al kan men voorsnog alleen in Europa spreken van zodanig hecht gestructureerde organisaties dat daarmee de basis wordt gelegd voor een regionale ordening.

I.4. De positie van Nederland

I.4.1. In Europa

De omwenteling van 1989 heeft voor Europa een historische kans geschapen, waar ook Nederland deel aan heeft. Tegelijkertijd kwam hierdoor een einde aan de beschutte positie, die ons land in de naoorlogse periode had. De gevolgen van «1989» voor de positie van ons land kunnen als volgt worden opgesomd:

- *Midden- en Oost-Europa liggen thans open.* Europa is voor ons groter geworden. Vroeger keken wij tegen een muur aan. Thans hebben wij een veel directere betrokkenheid bij de ontwikkelingen in de landen van Midden- en Oost-Europa. Er is een nieuwe lotsverbondenheid tussen de voorheen gescheiden helften van Europa. Daar komt bij dat er 22 nieuwe staten zijn ontstaan in het Europa van de OVSE. De Europese diplomatie is daardoor rijker geschakeerd en complexer en vergt dienovereenkomstig meer tijd en energie.

- *Andersoortige veiligheidsrisico's.* De veiligheidssituatie in Europa is sterk veranderd maar niet zonder risico's. Zowel de oostflank als de zuidflank van Europa kenmerken zich door een grote mate van instabiliteit en onvoorspelbaarheid. Terwijl de bedreiging van onze veiligheid voorheen in de kracht en ambitie van de Sowjetunie lag, vloeien de risico's nu veeleer voort uit de zwakte en de problemen van de opvolgerstaten. Aan de zuidkant van de Middellandse Zee voltrekken zich ingrijpende politieke, sociale, religieuze en demografische ontwikkelingen die op vele manieren hun weerslag kunnen hebben op Europa.

- *Ons buurland Duitsland is herenigd.* Van een gedeeld land op het snijvlak tussen Oost en West is Duitsland weer een grote mogendheid in het centrum van Europa geworden. De inbedding van Duitsland in zowel Europees als Atlantisch verband is een belangrijke verworvenheid van 40 jaar naoorlogse verzoening en opbouw, die ook in de nieuwe situatie voortzetting verdient. Dit kan echter alleen een wederzijds proces zijn. Wie wil inbedden moet bereid zijn zelf ingebed te worden, al zullen niet al onze partners de consequenties hiervan zonder meer aanvaarden.

- *Ontblokking en renationalisering.* Door het einde van de confrontatie tussen twee blokken is de samenhang van het Westen minder vanzelfsprekend. Dat geldt in de eerste plaats voor de NAVO, maar in feite ook voor het Europese integratieproces. De discussies en referenda over «Maastricht» lieten in veel lidstaten een meer nationaal getinte stemming zien. De aanzetten tot een gezamenlijk buitenlands beleid op basis van Maastricht waren nauwelijks opgewassen tegen de moeilijke dilemma's van het post-communistische tijdperk, zoals met name in ex-Joegoslavië bleek. Het Europese integratieproces, ontstaan in de relatieve luwte van het «Westblok», moet zich nu overeind houden in de stormen van het ontblokte, open continent en daarin zijn roeping als het voornaamste ordenende en samenbindende instrument van Europa gestalte geven.

- *Mengvormen van intergouvernementeel en communautair.* Het communautaire stelsel werd ontwikkeld in het voor de integratiegedachte zo gunstige klimaat van het naoorlogse Europa. Ook nu nog vormt dit stelsel, in de Nederlandse visie, de beste basis voor een effectieve en democratische Unie. Tevens biedt de communautaire benadering een aantal waarborgen die vooral voor kleinere landen van groot belang zijn. Er zijn echter ook groeiende weerstanden bij een aantal van onze partners tegen deze benadering. Wij zullen er rekening mee moeten houden dat de

verdere ontwikkeling van de Unie veeleer door mengvormen dan door zuiver communautaire modellen gestalte zal krijgen. Ook de gestage uitbreiding van de Unie van de oorspronkelijke 6 naar straks misschien wel 25 landen doet de mogelijkheden voor ons land om het integratieproces naar eigen inzichten te beïnvloeden, afnemen.

- *Machtsverschillen binnen Europa.* Zowel het communautaire stelsel als het Amerikaanse NAVO-leiderschap schermden in de naoorlogse periode ons land af tegen de machtsverschillen binnen Europa. Beide factoren zullen naar verwachting minder prominent figureren in het nieuwe Europa. Nederland wordt daardoor meer blootgesteld aan de machts- en belangenverschillen tussen Europese landen.

Een combinatie van factoren wijst ons land in de richting van een grotere continentale betrokkenheid: de hereniging van de twee Europa's, de verschuivende gewichten binnen de Unie en het meer afstandelijke Amerikaanse leiderschap. Het is duidelijk dat Nederland in deze situatie niet met zijn rug naar het continent kan staan.

De centrifugale krachten die in 1989 los kwamen, hebben de multilaterale instellingen waarop onze positie in sterke mate stoelde, niet onberoerd gelaten. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Veiligheid en stabiliteit in Europa; het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid» spreekt in dit verband van «afbrokkelende zekerheden». In het ontblokte Europa worden wij meer teruggeworpen op onze eigen kracht en eigen maat. Wij moeten er rekening mee houden dat het nieuwe Europa zich zal kenmerken door minder structuur en meer concurrentie.

De beleidsvorming heeft sedert 1989 zeker niet stilgestaan. Er zijn reeds aanpassingen tot stand gebracht en diverse initiatieven ontplooid, vaak met succes, soms niet. Het haalbare loopt niet altijd in de pas met het wenselijke. Dit onderstreept het belang van een scherpe inschatting van het nieuwe krachtenveld en van onze mogelijkheden om daarin te opereren. Haalbaarheid en effectiviteit zijn belangrijke toetsstenen voor de gehele beleidsbepaling.

1.4.2. De economische positie van Nederland

Wij hebben van oudsher onze welvaart opgebouwd door de wereld in te gaan. Die traditie is een voordeel in een wereld die internationaliseert. De Nederlandse economie is met zijn internationale oriëntatie dan ook in een goede positie om op de economische mondialisering en liberalisering in te spelen. Nederland heeft daarbij tevens het voordeel van een centrale ligging in een zone van grote economische activiteit, hetgeen ook tot uitdrukking komt in de functie van toegangspoort van Europa die Rotterdam en Schiphol vervullen. Tegelijkertijd moet worden beseft dat onze reeds grote afhankelijkheid van internationale economische ontwikkelingen door dit alles nog verder toeneemt. De mondialisering heeft verscherpte concurrentie tot gevolg. Dat betekent voor Nederlandse bedrijven een voortdurende inspanning om te innoveren, voorop te blijven en hun marktaandeel te bevechten. Concurrentie blijft bovendien niet tot bedrijven beperkt, ook overheden zien zich in toenemende mate door de mondialisering van de economie geplaagd voor de uitdaging te concurreren op vestigingsfactoren, waaronder de infrastructuur in ruime zin en het sociaal-economische beleid. Terzake van het investerings-instrumentarium en de exportbevordering en -financiering kunnen wij ons geen afwijkende positie veroorloven ten opzichte van onze naaste concurrenten.

Als Nederland in de wereld van de toekomst de eigen bevolking werk en bestaanszekerheid wil blijven bieden en tevens internationaal zijn partij wil meeblazen, dan zal het in de eerste plaats zijn economische positie moeten behouden en versterken. Dat betekent enerzijds dat het zijn plaats

als exporteur en investeerder moet handhaven te midden van zijn Europese concurrenten, en anderzijds dat Europa *zelf* in de nieuwe wereld overeind moet blijven. De uitdaging voor Europa en ons land is tweeledig: aan de bovenzijde door technologisch geavanceerde landen als de Verenigde Staten en Japan en aan de onderzijde door de lage-lonenlanden onder andere van Azië. Terugtrekking op een Europees, laat staan nationaal bastion is door de voortgeschreden economische vervlechting nauwelijks meer denkbaar en zou uiteindelijk alleen maar tot achterstand leiden. Een offensief tegemoet treden van de uitdagingen vraagt, naast aanpassingsprocessen in eigen land, om een actief extern beleid ter bevordering van markttoegang voor onze bedrijven, zowel in Europa als daarbuiten. Het bestendigen van de sterke Nederlandse investeringspositie in het buitenland is van cruciaal belang voor de positionering van het Nederlandse bedrijfsleven en biedt tevens in belangrijke mate ondersteuning aan ontwikkelingslanden, «emerging economies» en de landen in Midden- en Oost-Europa.

Nederland zal goed gebruik moeten maken van zijn sterke punten om zijn aanwezigheid in de wereld te markeren. Wij hebben daarbij veel te bieden. Onze industriële bedrijven stimuleren niet alleen de groei in eigen land, maar door hun wereldwijde vertakkingen ook in vele andere landen. Op landbouwgebied zijn wij een exportreus. Daarbij hebben wij, naast producten, ook grote kennis te bieden die landen kan helpen hun landbouw op moderne leest te schoeien. Onze kennis van (tropische) bossen kan worden ingezet bij de slag om een ecologisch verantwoord gebruik van de bossen van deze aarde. Als klein geïndustrialiseerd land met een hoge bevolkingsdichtheid hebben wij veel ervaring met milieubeleid en hebben wij hoogwaardige milieutechnologie ontwikkeld die toepassing kan vinden in andere delen van de wereld waar de milieuproblematiek nu ook dringend wordt. De uitgebreide kennisinfrastructuur die wij in eigen land hebben opgebouwd in de vorm van universiteiten en onderzoeksinstellingen en dergelijke staat open voor een groeiende samenwerking en uitwisseling met het buitenland. Wij leven in een tijdperk waarin kennis meer dan ooit een strategische factor van de eerste orde is. Ons land heeft daarbij een goede startpositie.

1.4.3. Nederland en de wereld

Veel nadruk op Europa betekent niet dat Nederland een mondiale ambitie opgeeft. Hoe zou dat ook kunnen, als de moderne communicatie- en transportmiddelen de problemen van de wereld direct in onze samenleving binnenbrengen. Europa is ook op veel terreinen voor ons de meest effectieve weg om iets in de wereld te bereiken. Wij kiezen dan ook voor een Europa dat voor de wereld kiest. Afzondering is geen optie in de interdependente wereld van vandaag – noch voor Europa noch voor Nederland. De gevolgen van de geschetste mondiale ontwikkelingen voor ons land kunnen als volgt worden samengevat:

- *De wereld is meer toegankelijk.* Veel gesloten autoritaire regimes hebben het veld geruimd; andere hebben althans in economisch opzicht hun land opengesteld. De wereld is daardoor meer toegankelijk en uitnodigend geworden. Bedrijven en particuliere organisaties kunnen in veel meer landen terecht en ook de mogelijkheden voor internationaal beleid zijn toegenomen. Dit is een aansporing om ons buitenlands instrumentarium in het licht van de veranderende omstandigheden te bezien en te vernieuwen.
- *Mondiale aanpak.* Steeds meer vraagstukken vergen een mondiale aanpak. Een milieuvraagstuk als het broeikaseffect is hier slechts één van de vele voorbeelden van. Overeenstemming bereiken in het brede gezelschap van de Verenigde Naties is niet altijd gemakkelijk, maar het gezag dat uitgaat van de Wereldorganisatie, zal toch vaak onmisbaar zijn voor de aanpak van de problemen.

- *Europa, Amerika en de wereld.* De positie van Europa in de wereld is in de loop van deze eeuw geleidelijk aan minder prominent geworden. De huidige economische en demografische ontwikkelingen en de opkomst van nieuwe machtscentra indiceren een voortzetting van deze historische trend. Steeds meer zal gelden dat om zich op het wereldtoneel te laten horen, Europa met één stem zal moeten leren spreken. Het onderstreept ook dat Europa en Amerika elkaar niet alleen nodig hebben om stabiliteit in en rond het Europees continent te verzekeren, maar ook in verband met een reeks mondiale vraagstukken die alleen door een gezamenlijke inspanning goed te beheersen zijn.

- *Snelle transformatieprocessen.* Veel landen maken snelle transformatieprocessen door. Achter de verzamelterm «Derde Wereld» schuilt een steeds grotere diversiteit. Terwijl sommige Aziatische landen inmiddels rijke landen zijn geworden, hebben veel landen in Afrika, mede door de bevolkingstoename, een langdurige daling van per capita inkomen moeten ervaren. Landen die lange tijd als modernistisch bekend stonden, wenden zich tot het fundamentalisme of staan op een tweesprong. Politieke en sociale omwentelingen kunnen zeer concrete gevolgen hebben voor Nederlandse investeringen en Nederlandse burgers die daar werkzaam zijn. Het is dan ook van groot belang te analyseren in welke richting een bepaald land zich ontwikkelt en met de beleidsvorming daarop voor zoveel mogelijk te anticiperen.

- *Meer intra-statelijke conflicten en humanitaire rampen.* Terwijl grote conflicten tussen landen in frequentie lijken af te nemen, neemt het aantal kleinere intra-statelijke conflicten toe. Burgeroorlogen hebben vrijwel steeds internationale repercussies, zeker voor de omliggende landen maar vaak ook in wijder verband. De asielaanvragen in Nederland en andere Europese landen weerspiegelen de spanningen en conflicten in de wereld. De internationale gemeenschap ziet zich steeds weer geplaagd voor de moeilijke afweging tussen wel en niet ingrijpen met alle kosten en risico's die meestal aan beide opties kleven.

- *Nieuwe context voor armoedebestrijding.* De nieuwe wereldwijde economische dynamiek kan een belangrijke factor zijn om landen uit de armoede te halen. Er doen zich echter ook factoren voor die het ontwikkelingsproces bemoeilijken, zoals de aanhoudende bevolkingsdruk, de voortschrijdende milieudegradatie en slecht functionerende staatsstructuren die de binnenlandse vrede niet kunnen bewaren. Het ontschotter ontwikkelingsamenwerkingsbeleid haakt in op deze nieuwe omstandigheden.

- *Gefaseerde inzet instrumenten.* Binnen de Derde Wereld zijn de afgelopen decennia grote verschillen ontstaan in graad van economische ontwikkeling. Terwijl landen waar zich conflicten voordoen in de eerste plaats noodhulp behoeven, zijn in arme landen waar een minimum aan rust heerst, meer structurele vormen van ontwikkelingssamenwerking het aangewezen instrument. In landen die, naast grote armoede, tevens tekenen van een opwaartse economische lijn vertonen, ligt een combinatie van enerzijds armoedebestrijding en anderzijds ondersteuning van investeringen door Nederlandse bedrijven op een wijze die de ontwikkeling van het land ten goede komt, in de rede. In landen waar de economische dynamiek goed op gang is gekomen zal het accent steeds sterker op de bevordering van export en investeringen komen te liggen. Een gefaseerde inzet van instrumenten is dus gewenst naar gelang van het ontwikkelingsniveau van het desbetreffende land. Juist in het overgangsgebied tussen hulpbehoevende en opkomende economieën kan de Nederlandse overheid door middel van intensivering van instrumenten als het programma voor ontwikkelingsrelevante exporttransacties (ORET) en het programma voor milieu en economische verzelfstandiging (MILIEV) een belangrijke rol spelen. Het beëindigen van traditionele hulprelaties met zgn. «emerging economies» (zoals destijds in Chili,

Colombia, Thailand en deels ook de Filippijnen) zal daardoor niet tot een abrupte breuk in de samenwerking leiden.

I.5. Waarden en belangen

De trits vrede, vrijheid en welvaart geeft de buitenlands-politieke tradities van ons land bondig weer. De accenten wisselden daarbij in de loop der eeuwen. In de 17e en 18e eeuw richtte de Republiek de blik over de zeeën, maar nam zij tevens actief deel aan de continentale machts-politiek. In de loop van de 19e eeuw trok Nederland zich terug in een politiek van afzijdigheid. Onze externe aandacht richtte zich vooral op de koloniën. In 1940 werd Nederland op ruwe wijze weer bij de Europese geschiedenis betrokken en met de machtspolitieke realiteit geconfronteerd. Na 1945 werd op grond van deze ervaring de conclusie getrokken dat het Nederlandse belang het beste werd gediend door een actieve betrokkenheid bij internationale samenwerking: via de NAVO ter instandhouding van een machtsevenwicht op het Europese continent, via de EEG om toegang te krijgen tot de gemeenschappelijke markt in oprichting en via het VN-systeem, de Bretton Woods instellingen en het GATT ter bevordering van een bij onze beginselen en belangen passende mondiale ordening.

In Nederland bestaat traditioneel enige schroom om het buitenlands beleid expliciet in het teken van nationaal belang te stellen. De voorkeur ging vaak uit naar formuleringen die boven het directe eigenbelang uitstegen. Daarmee is niet gezegd dat Nederland zijn belangen uit het oog verloor. Het tegendeel is het geval. Het spreekt dan ook vanzelf dat het buitenlands beleid het nationaal belang beoogt te dienen. Het gaat erom hoe men die belangen definieert en dat kan op verschillende manieren: wordt het begrip eigenbelang alleen in beperkte of ook in ruimere zin gehanteerd; kijkt men vooral naar de korte termijn of ook naar de langere termijn.

Uiteraard behoort het tot de taak van een overheid om de concrete belangen van burgers en van bedrijven in relatie tot het buitenland te behartigen. In een wereld die internationaliseert en waarin steeds meer sectoren van onze samenleving te maken hebben met buitenlandse factoren, zijn er bovendien ook meer Nederlandse belangen in het buitenland te behartigen. Natuurlijk willen wij dat Nederland zijn deel krijgt, maar het buitenlands beleid mag niet uitsluitend van het eigenbelang in beperkte zin uitgaan. Het begrip dient nadrukkelijk tevens in ruime zin gehanteerd te worden en met oog voor de langere termijn. Het buitenlands beleid dient deze verschillende dimensies van het nationaal belang te incorporeren en te integreren.

Zo hebben wij als klein land duidelijk belang bij een goed geordende internationale omgeving, in Europa en ook in wijder verband. Dat geldt overigens ook voor de grote landen, maar die hebben nu eenmaal meer mogelijkheden om hun belangen op eigen kracht veilig te stellen. De internationale rechtsorde die op basis van het VN-Handvest en andere volkenrechtelijke instrumenten is ingericht, is verre van volmaakt en de naleving laat nog veel te wensen over. Er moet ons dan ook veel aan gelegen zijn de internationale rechtsorde te verstevigen. In een wereld die steeds interdependent wordt, kan men de eigen belangen ook steeds minder los zien van de belangen van anderen. Zeker met de omliggende landen, maar ook in bredere kring, is sprake van een groeiende lotsverbondenheid. Er zijn steeds meer zaken die gezamenlijk moeten worden geregeld. Daarbij zullen wij niet altijd precies onze zin krijgen, maar het feit dat wij werken binnen systemen van afspraken, is op zichzelf al een belangrijke verworvenheid die moet worden vastgehouden.

Wij moeten zeker oog hebben voor de machtsverhoudingen. Wat dat betreft valt alleen maar te pleiten voor een realistische benadering. Maar het is juist realistisch te beseffen dat Nederland sterk is aangewezen op de

omliggende landen en dat internationale en bovennationale structuren, zoals die van de Europese Unie, de verhouding met de omliggende landen een bredere inbedding geven die ons enigszins beschut tegen de feitelijke machtsverschillen.

Tevens geeft het buitenlands beleid uitdrukking aan bepaalde waarden waaraan wij als samenleving hechten – de mensenrechten voorop. De waarden en belangen die het buitenlands beleid vertolkt, liggen veelal in elkaars verlengde, al kunnen zich in concrete situaties moeilijke keuzes voordoen. Bij veel beleidsonderdelen zijn zowel waarden als belangen in het geding. Een vredesoperatie kan tot doel hebben veiligheid en stabiliteit te herstellen, maar kan tevens zijn ingegeven door dringende humanitaire overwegingen. Ontwikkelingssamenwerking geeft uitdrukking aan gevoelens van solidariteit, maar wordt ook gevoed door de gedachte dat een wereld met meer dan een miljard mensen in absolute armoede, op den duur niet stabiel te houden is. Dit geeft aan dat wij, wat de tijdshorizon betreft, onze belangen niet te beperkt, laat staan kortzichtig mogen formuleren. Dat geldt nog sterker in relatie tot het milieu. Het bevorderen van zowel de eigen welvaart als die van anderen dient nauw te worden verbonden met het element van de ecologische duurzaamheid. Het begrip duurzame ontwikkeling heeft bovendien niet alleen betrekking op Zuid. Het heeft ook consequenties voor de manier waarop Noord met het milieu omgaat. Onze verantwoordelijkheid ten opzichte van volgende generaties is daarbij in het geding.

De Regeringsverklaring noemde reeds de trefwoorden vrede, veiligheid en welvaart. De veiligheid van ons grondgebied en de stabiliteit in Europa zijn vanzelfsprekend voor ons van vitaal belang. Tevens mag van ons worden verwacht dat wij ons steentje bijdragen aan vredeshandhaving verder weg. Als wij het hebben over Nederlandse belangen dan gaat het uiteraard ook om onze welvaart. De Europese Unie is daarvoor een basisvoorwaarde. De Europese integratie heeft in de naoorlogse periode de Nederlandse economische ontwikkeling zeer gunstig beïnvloed en doet dit nog steeds. Men denke aan de enorme groei van onze handel met de EU-partners, aan de Nederlandse landbouwsector en aan de doorvoeren distributiefunctie van ons land. Natuurlijk moeten wij in Unie-verband voor specifieke Nederlandse belangen opkomen. Dat spel moet soms hard worden gespeeld. Daaraan zijn echter wel grenzen. Het bredere belang van een goed functionerende Unie mag niet worden opgeofferd aan korte-termijnoverwegingen. Als iedereen dat zou doen, is natuurlijk het einde zoek. Verlamming van de Unie is dan het resultaat.

De nieuwe tijd haalt buitenlands en binnenlands beleid dichter bij elkaar. Binnenlands beleid moet steeds meer rekening houden met internationale aspecten. Omgekeerd dient het buitenlandse beleid oog te hebben voor de bijdrage die het kan leveren aan de oplossing van nationale vraagstukken die onder invloed staan van internationale verwickelingen. Zo kan het buitenlands beleid een bijdrage leveren aan de bestrijding van de werkloosheid door in de relevante internationale fora gunstige resultaten te behalen voor een open mondiaal handelssysteem of door bedrijven te steunen in hun pogingen buitenlandse orders te verkrijgen. Een effectieve internationale aanpak van vluchtelingen crises kan de migratie naar ons land beperken. Afspraken met de andere oeverstaten over de vervuiling van de grote rivieren zijn van belang voor onze drinkwatervoorziening en voor de landbouw. Zelfs kwesties die wij in de eerste plaats via een nationaal debat wilden regelen, zoals het softdrugsbeleid en ethische vraagstukken, blijken snel internationaal de aandacht te trekken. Buitenlands beleid kan enerzijds ertoe bijdragen dat keuzes van de Nederlandse samenleving over dit soort vraagstukken met een goed besef van de internationale context worden gemaakt en anderzijds dat deze keuzes in het buitenland beter worden begrepen.

Als handelsland hebben wij een evident belang bij open markten zowel in Europa als mondiaal. De economische mondialisering leidt echter tot

een zeer dynamische omgeving die zich kenmerkt door versnelde innovatie en verscherpte internationale concurrentie. Hier ligt dan ook een uitdaging van formaat voor ons bedrijfsleven. Dit betekent dat het buitenlands beleid in zowel bilateraal als multilateraal verband explicieter dan voorheen zal moeten worden ingezet om Nederlandse economische belangen te dienen.

Het verlenen van bijstand aan individuele Nederlanders die in het buitenland in nood verkeren, is voorts een zeer concreet voorbeeld van belangenbehartiging die tot de taken van het buitenlands beleid hoort. Daarbij zal het meestal om de gangbare consulaire bijstand gaan, maar in sommige situaties kan ook een volledige evacuatie nodig zijn, doorgaans in nauwe samenwerking met EU-partners en de Verenigde Staten.

Samenvattend kan worden gesteld dat het buitenlandse beleid van het Koninkrijk zich natuurlijk mede dient te richten op het nationaal belang in enge zin, dat is het belang dat in competitie is met het nationale belang van andere landen. Maar het belang in enge zin moet altijd gezien worden als een belang binnen een ruimer perspectief, dat is het nationaal belang in brede zin, dat zich vertaalt in het streven naar een goed geordende internationale samenleving, waarin mensenrechten worden gerespecteerd en sociale rechtvaardigheid wordt nagestreefd. Deze nota richt zich op het nationaal belang in brede zin, waarin het belang in enge zin is opgenomen.

I.6. De belangrijkste beleidsthema's

I.6.1. Europese integratie

De Europese integratie is een basisvoorwaarde voor onze welvaart en een instrument om een stabiele omgeving te scheppen. Tevens heeft de beleidsafstemming in Europees verband een springplank-functie naar het mondiale niveau. Nederland is en blijft sterk gebaat bij het integratieproces. Dit geldt in het bijzonder voor de economische dimensie van dit proces, waaronder de interne markt en de totstandkoming van de EMU. Bij de verdere uitbouw van de Unie zal in de gaten moeten worden gehouden dat de economische en institutionele verworvenheden van de eerste (communautaire) pijler worden behouden. Het integratieproces is de laatste jaren in moeilijker vaarwater terechtgekomen en het zal veel inspanning vergen om de Unie op koers te houden. Het zwaartepunt Europa zal in het beleid nog krachtiger moeten worden aangezet dan voorheen – zo niet uit ideaal dan toch uit noodzaak. Democratische legitimiteit, subsidiariteit en herkenbaarheid voor de burger zijn, in de Nederlandse visie, belangrijke uitgangspunten bij de verdere institutionele vormgeving van het integratieproces.

Omwille van de stabiliteit en het voorkomen van een vacuüm in Midden- en Oost-Europa is het gewenst de landen waarmee Europa-akkoorden bestaan, geleidelijk in de Unie te integreren – zo mogelijk al rond de eeuwwisseling. Dit betekent dat zowel de Unie zelf als de betrokken Midden- en Oosteuropese landen zich daarop intensief zullen moeten voorbereiden. Voor de landen van Midden- en Oost-Europa betekent dat met name een verder op orde brengen van hun economie. Hierbij zullen zij door de EU moeten worden geholpen. De politieke wenselijkheid van uitbreiding mag de vele praktische moeilijkheden niet doen onderschatten.

Uitbreiding van het ledental vraagt van de Unie zelf dat zij stappen neemt om haar besluitkracht, die in feite nu al tekortschiet, te vergroten. Het zal geen geringe opgave zijn om de samenhang en slagvaardigheid van de zich uitbreidende Unie op peil te houden. Het is te hopen dat de IGC van 1996 hier reeds de nodige resultaten zal kunnen boeken. Met name de tweede en derde pijler behoeven versteviging. Tevens zal op de IGC, en anders in ieder geval in samenhang met de uitbreiding, een reeks

gevoelige institutionele vraagstukken moeten worden opgelost die de zeggenschapsverhoudingen binnen de eerste pijler en de Unie als geheel raken. Verdieping betekent niet dat de EU nieuwe terreinen moet betreden, wel dat de besluitvaardigheid op de bestaande terreinen zodanig moet worden verbeterd dat het groeiende ledental straks niet tot verlies aan besluitkracht leidt. Wij zien nu al dat op terreinen waar unanimiteit is vereist, sommige landen in de verleiding raken hun veto als pressiemiddel te gebruiken. Men dreigt belangrijke collectieve stappen van de Unie te blokkeren om specifieke concessies ten eigen bate af te dwingen. Veelvuldiger besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid zal dan ook nodig zijn. Ook in andere opzichten zal de Unie zich moeten voorbereiden op de uitbreiding. Uitbreiding bij ongewijzigd beleid met betrekking tot de structuur- en cohesiefondsen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid zou onbetaalbaar zijn. De uitbreiding dwingt dan ook tot aanpassingen. Dit geldt te meer gelet op het feit dat wij relatief, dat wil zeggen per hoofd van de bevolking, de grootste netto-betaler van de Unie aan het worden zijn.

Het belang voor ons land bij de interne markt is groot. Verdere consolidatie en vervolmaking zijn gewenst. De Economische en Monetaire Unie is daarop een logische aanvulling. De combinatie van interne markt en EMU zal Europa tevens een sterkere thuisbasis geven om de mondiale concurrentieslag aan te gaan. Teneinde de kwaliteit van de EMU te waarborgen, dient daarbij te worden vastgehouden aan de overeengekomen convergentiecriteria, al zal dit tijdelijk kunnen leiden tot meerdere snelheden op financieel-economisch gebied. Van een eventuele kopgroep zal een aanmoedigende en niet een ontmoedigende werking op de rest van het peloton moeten uitgaan.

Ondanks de economische opleving telt de EU gemiddeld nog circa 11% werkloosheid. Bevordering van een groei die arbeidsplaatsen genereert, is dan ook een centrale opdracht voor de Unie en haar lidstaten. De aanpak van de werkloosheid en het bevorderen van gelijke kansen blijven gericht op de vijf prioritaire aandachtsgebieden die zijn aangegeven door de Europese Raad in Essen eind 1994. Centrale elementen daarbij zijn het belang van beroepsopleiding inclusief bijscholing, het verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt en maatregelen met betrekking tot jongeren en langdurig werklozen. In het verlengde hiervan werkt de Commissie aan een nieuw Witboek inzake de bevordering van arbeidsintensieve groei en het verbeteren van (beroeps)-opleidingen.

De afgelopen jaren hebben wij moeten ervaren dat het vinden van steun binnen de Unie voor onze inzichten en standpunten niet altijd even gemakkelijk verliep. Naarmate het ledental van de Unie groter wordt en het belang van de Brusselse besluitvorming voor de individuele landen toeneemt, wordt het spel ruwer. Wij zullen ons daarom meer dan voorheen moeten inspannen om onze positie en belangen veilig te stellen. De komende jaren zal de Unie verreikende besluiten moeten nemen zowel over verdere institutionele vormgeving als over een reeks financieel-economische vraagstukken. Dit vergt een gerichte strategie ten aanzien van de hele EU-agenda. Wij zullen ook veel energie moeten investeren in coalitievorming en lobbywerk zowel in Brussel als in de hoofdsteden. Goede coördinatie in Den Haag en het spreken met één stem in Brussel zullen meer dan ooit essentieel zijn om onze invloed op de EU-besluitvorming te optimaliseren.

1.6.2. Omliggende landen

De voortgaande integratie in het kader van de, inmiddels tot 15 lidstaten uitgebreide, Europese Unie brengt tevens met zich dat het belang van nauwe bilaterale banden met deze landen eerder toedien afneemt. Voor een goede behartiging van de Nederlandse belangen binnen de EU

vormen goede relaties met de verschillende lidstaten een eerste voorwaarde.

Bijzondere aandacht verdienen onze buurlanden, België en Duitsland, die de Nederlandse integratiefilosofie in ruime mate delen en waarmee Nederland tevens uit hoofde van goed nabuurschap vele praktische aangelegenheden samen moet regelen. Luxemburg kan, vooral door de Beneluxband, ook als een buurland worden beschouwd. De Regering heeft vanaf haar aantreden een speciaal accent willen leggen op het buurlandenbeleid.

Frankrijk speelt een centrale rol op het Europese toneel. Juist het onmiskenbare gegeven dat er, naast overeenstemming op hoofdlijnen, ook verschillen van mening bestaan over uiteenlopende vraagstukken, beschouwt de Regering als een aansporing om te streven naar intensivering van de relaties met Parijs. Een meer continue dialoog dan in het verleden, zowel over bilaterale aangelegenheden (met inbegrip van de grensoverschrijdende drugsproblemen) als over de Europese integratie, is gewenst.

Wij dienen tevens de bijzondere betekenis te erkennen die de Frans-Duitse samenwerking op zowel historische als actuele gronden voor Europa heeft. Zonder overeenstemming tussen Frankrijk en Duitsland komt Europa niet vooruit. Het begrip «As Bonn-Parijs» suggereert echter een mate van overeenstemming die er niet is, wat niet wil zeggen dat er niet een krachtenveld tussen beide landen bestaat. Het is dan ook niet zozeer de vraag of Nederland zich moet aansluiten bij deze as. Een individuele benadering van deze landen is de aangewezen weg: constructief en actief inspelen op de gedachtenvorming in zowel Bonn als Parijs. Dat kan een invloed ten goede hebben op dat krachtenveld. De Frans-Duitse motor heeft geïsoleerd niet de trekkracht om heel Europa vooruit te helpen. Daar zijn meer landen voor nodig. Hier liggen interessante mogelijkheden voor de Benelux-landen om invloed uit te oefenen op de richting van het integratieproces.

Eén en ander doet overigens geenszins af aan de wenselijkheid van goede betrekkingen met de andere partners in Europees en Atlantisch verband, zoals het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. De betrekkingen met het VK zijn nog steeds intensief en voor ons van grote betekenis. Het is van belang dat het VK volop blijft deelnemen aan het Europese integratieproces. Nederland zal voorts nauw voeling houden met de nieuwe EU-lidstaten – Zweden, Finland en Oostenrijk – die met betrekking tot diverse vraagstukken, waaronder het milieu, onze inzichten delen.

Een goede Noord-Zuidverhouding is een onmisbare onderbouwing van de samenhang van de Unie als geheel. Zowel verschillende percepties van het relatieve belang van stabilisering van de Oost- en Zuidflanken van Europa als een aantal financieel-economische vraagstukken kunnen de komende jaren aanleiding geven tot Noord-Zuidfricties. Tegen deze achtergrond is het van des te meer belang om, ook langs bilaterale weg, nauw contact te onderhouden met onze zuidelijke EU-partners.

1.6.3. Ondersteuning transformatie in Midden- en Oost-Europa

De omwenteling in Midden- en Oost-Europa is een historische kans voor Europa. Een succesvolle omschakeling naar democratie en markteconomie in de landen van Midden- en Oost-Europa zal ook voor ons van grote betekenis zijn. Omgekeerd zullen destabiliserende ontwikkelingen aldaar op West-Europa terugslaan. Daarbij gaat het niet alleen om de direct aan West-Europa grenzende landen waar men kan spreken van voorspoedige ontwikkelingen, maar ook om de situatie in de ex-Sowjetunie en de Balkan die veel onzekerder is.

De transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa plaatsen ons

voor complexe multidisciplinaire taken die de inzet van uiteenlopende multilaterale en bilaterale instrumenten vergen, waaronder:

- nauwere aansluiting bij de Westeuropese en Atlantische samenwerkingskaders,
- marktopening en economische hulp, steun bij de opbouw van democratie en rechtsorde,
- het bevorderen van oplossingen voor grens- en minderhedenkwesties.

Het ligt stellig op onze weg, Midden- en Oost-Europa bij de verdere transformatie te blijven steunen, ook via bilaterale (economische) hulp. Het potentieel van deze landen is groot. Het is – letterlijk en figuurlijk – de moeite waard te investeren in goede betrekkingen met deze landen.

In organisatorisch opzicht heeft onze bilaterale hulp zich tot dusverre gekenmerkt door een veelheid van schotten. De samenhang van het beleid dient beter te worden gewaarborgd. Het is daarom gewenst de hulp op één leest te schoeien en onder één regie te brengen. Daarbij is tevens van belang dat de hulp, vanuit een geïntegreerde visie op de regio als geheel, goed inspeelt op de zeer verschillende ontwikkelingen in de betrokken landen. Het gaat daarbij om de volgende elementen:

- de samenwerkingsprojecten gericht op kennisoverdracht van het Nederlandse bedrijfsleven naar Midden- en Oost-Europa ter ondersteuning van de omschakeling naar een markteconomie,
- de programmahulp aan landen die zich nog in de fase van macro-economische stabilisering en sanering bevinden,
- de steun aan de opbouw van een civiele samenleving en een pluralistische democratie,
- assistentie die verband houdt met onze IMF/Wereldbank kiesgroep,
- generiek instrumentarium ter bevordering van handel en investeringen.

Het belang van buitenlandse investeringen voor het op gang brengen van de economie in Midden- en Oost-Europa dient te worden onderstreept. Buitenlandse investeringen brengen immers niet alleen kapitaal in, maar genereren ook werkgelegenheid en brengen westerse kennis mee. Daarnaast zijn buitenlandse investeringen de basis voor de uitbouw van een exportpotentieel. Zij vormen daarmee de opmaat tot meer intensieve handelsbetrekkingen en uiteindelijk tot volledige integratie in het mondiale economische bestel. Nederlands welbegrepen eigen (export-)belang en de behoeften van de Oost-Europeanen gaan hier hand in hand. Wij hebben in Midden- en Oost-Europa een «emerging economy» naast de deur.

Decennia communistisch bewind hebben in het milieu van Midden- en Oost-Europa zware littekens achtergelaten. Binnen onze hulpinspanning zal grotere aandacht worden besteed aan milieusamenwerking met inbegrip van het vraagstuk van schone en veilige energievoorziening.

Tezamen genomen geven deze overwegingen aanleiding tot intensivering van onze bilaterale hulpinspanning ten behoeve van Midden- en Oost-Europa.

1.6.4. Veiligheid en stabiliteit

Anders dan velen nog niet zo lang geleden hoopten, blijkt het verschijnsel oorlog niet uit ons continent te zijn verbannen. Europa is weer, net als een aantal andere delen van de wereld, een regio waar gevochten wordt en waar mensen op de vlucht slaan. Dit onderstreept de noodzaak van een groter Europees handelingsvermogen waar het gaat om vrede en stabiliteit in de eigen omgeving. In een Europa dat sterk in beweging is, vormt ook de Atlantische samenwerking, naast de Europese integratie, een onmisbaar anker van stabiliteit. Behoud van de interne

samenhang van beide structuren is tevens een voorwaarde voor hun stabiliserende uitstraling naar de rest van het continent. Gelet op de omvang van de uitdagingen waar Europa voor staat, moet er ons veel aan gelegen zijn de Verenigde Staten actief betrokken te houden bij de Europese veiligheid. Dit geldt te meer gezien het feit dat veel van de problemen die onze veiligheid raken, te maken hebben met de situatie in de ex-Sowjet Unie. De NAVO is het kader bij uitstek om de voortgezette Amerikaanse betrokkenheid gestalte te blijven geven.

De Nederlandse territoriale integriteit wordt op dit moment niet bedreigd, maar moet uiteraard wel voortdurend verzekerd zijn. Daartoe dient in de eerste plaats de garantie van art. V van het Noordatlantisch Verdrag. Nederland dient te blijven beschikken over een krijgsmacht die goed toegerust is voor de dubbele taak van het bijdragen aan crisis-beheersingsoperaties en het verdedigen van bondgenootschappelijk en daarmee eigen grondgebied. Hoewel kleinschalige zij het soms zeer bloedige conflicten op dit moment het beeld bepalen, kunnen (horizontale) escalatieprocessen nooit worden uitgesloten en dient de krijgsmacht rekening te houden met conflictscenarios van uiteenlopende intensiteit.

De Europeanen mogen er niet van uitgaan dat de VS steeds voor hen de kastanjes uit het vuur zullen halen in situaties waar geen directe verplichting op grond van art V Verdrag van Washington in het geding is. Het is dan ook van belang om via WEU en het concept van de combined joint task forces (CJTF), instrumenten te ontwikkelen die de Europeanen de mogelijkheid geven om zonedig zelfstandig operaties uit te voeren. Het streven naar een meer geprononceerde Europese rol op veiligheidsgebied zou wat Nederland betreft in institutioneel opzicht vorm kunnen krijgen door de WEU onder de EU te brengen. De beoogde grotere Europese verantwoordelijkheid zal overigens niet alleen tot uitdrukking moeten komen in het institutionele vlak, maar zal vooral ook op concrete wijze in praktijk moeten worden gebracht door de Europese bijdrage aan het stabiliseren van crisissituaties in de eigen omgeving.

Landen als Polen, Tsjechië en Hongarije benadrukken dat zij qua veiligheid niet tot een soort schemergebied willen behoren en als volledig lid tot de NAVO willen toetreden. Dit verdient begrip. De uitbreiding van de NAVO enerzijds en de EU anderzijds zal in onderlinge samenhang moeten worden gezien. De uitbreiding van de NAVO zal in ieder geval op zodanige wijze dienen te geschieden dat het de stabiliteit van heel Europa ten goede komt. Tegelijkertijd zouden ook de samenwerkings- en consultatiestructuren tussen de NAVO en Rusland moeten worden uitgebouwd. Het is van belang te voorkomen dat Rusland zich buitengesloten voelt. Ook de in samenspraak met Rusland verder te versterken Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) kan daartoe bijdragen.

Het wapenbeheersingsvraagstuk is sterk van karakter veranderd. Het is niet meer de accumulatie van nucleaire en chemische arsenalen in de voormalige Sowjetunie die de aandacht vraagt, maar de hoge kosten van hun ontmanteling en de problemen met de bewaking in fabrieken en opslagplaatsen. De verticale proliferatie van kernwapens is sterk teruggedrongen; het risico van horizontale proliferatie blijft daarentegen aanwezig, vooral in Azië incl. Zuidwest-Azië. Dit vraagt om ruimere en aangescherpte toepassing van het non-proliferatieregime en met name het waarborgenstelsel van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie. Met de Westelijke partners tracht Nederland voorts te bevorderen dat het verdrag inzake een verbod op chemische wapens door voldoende landen wordt geratificeerd om in werking te kunnen treden. Export-controlregimes blijven noodzakelijk zowel op nucleair als chemisch gebied. Voorts is het van belang de handel in landmijnen, die in regionale conflicten vaak langdurige gevolgen hebben voor de burgerbevolking, aan banden te leggen.

1.6.5. Conflictpreventie, conflictbeheersing en wederopbouw

Terwijl klassieke inter-statelijke conflicten in frequentie lijken af te nemen, wordt de wereld geconfronteerd met een sterke toename van kleinschalige intra-statelijke conflicten met soms rampzalige gevolgen voor de burgerbevolking. Deze crisissituaties vragen om de inzet van een breed scala van internationale instrumenten. In de acute fase van de crisis kan het gaan om uiteenlopende zaken als het verlenen van humanitaire hulp, het bemiddelen tussen partijen en het sturen van blauwhelmen. Het aantal VN-vredesoperaties en ook de Nederlandse bijdrage daaraan is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Ook de instelling en controle van een embargo kunnen in bepaalde situaties aan de orde komen. In een vervolgfase kan het gaan om de controle op de naleving van een vredesakkoord, het waarnemen van verkiezingen, economische rehabilitatie en de opbouw van democratische staatsstructuren die de interne vrede bewaren. Het zal duidelijk zijn dat dergelijke complexe taken een goede afstemming vergen, zowel op internationaal niveau (VN en andere organisaties) als op nationaal niveau. Dit is bij uitstek een terrein dat om een «ontschotte» aanpak vraagt.

Op het moment van het schrijven van deze nota doen zich in ex-Joegoslavië ontwikkelingen voor die van grote invloed zouden kunnen zijn op het denken over vredesoperaties. Deze zijn op dit moment niet op hun juiste waarde in te schatten. Een aantal vredesoperaties is redelijk succesvol geweest: Namibië, Cambodja, El Salvador en hopelijk zullen ook Mozambique en Haïti in dit rijtje passen. Een aantal andere operaties was daarentegen veel minder succesvol. Ook reeds de operatie in Somalië heeft in VN-verband een discussie losgemaakt over de vraag wat de opzet, het ambitieniveau en de randvoorwaarden van vredesoperaties zouden moeten zijn. Met het oog op een zorgvuldige beslissing over uitzending van militaire eenheden ten behoeve van vredesoperaties hebben de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 28 juni 1995 in een nota aan de Tweede Kamer een aantal aandachtspunten geformuleerd. Op het geëigende moment en met enige afstand zullen lessen uit de gebeurtenissen in Bosnië moeten worden getrokken. De conclusie zal echter niet kunnen zijn dat de brandhaarden van deze wereld voortaan dan maar aan hun eigen dynamiek en hun eigen lot worden overgelaten. Niets doen heeft ook een prijs en die kan hoog oplopen.

Wij moeten er rekening mee houden dat ook in de toekomst een beroep op Nederland zal worden gedaan voor uiteenlopende soorten vredesoperaties. Dit kan ook gelden voor door militairen te vervullen civiele taken, daar waar NGO's niet in staat zijn dit te doen. Troepen leveren ten behoeve van een vredesoperatie betekent, in de Nederlandse visie, dat aan relevant internationaal overleg moet kunnen worden deelgenomen. Wij zullen er ook rekening mee moeten houden dat kortstondig ingrijpen vaak niet voldoende is. De fase van politieke en economische wederopbouw («peace building») is essentieel en kan een langdurige inspanning vergen. Alleen al het verwijderen van landmijnen vergt jaren. Tenslotte zal in internationaal verband grotere nadruk moeten worden gelegd op preventieve of althans vroegtijdige actie. Te vaak moet achteraf worden geconcludeerd dat met een eerder en sneller optreden meer zou zijn bereikt tegen lagere kosten en risico's.

1.6.6. Handel en investeringen

De geschetste economische mondialisering leidt tot een verscherpte internationale concurrentie. Hier ligt dan ook een forse uitdaging voor een handelsland als het onze. Wij zijn de 7e exporteur ter wereld; de 3e zelfs als alleen naar de landbouwexport wordt gekeken. Wij zijn bovendien de 5e grootste directe investeerder ter wereld en dus duidelijk gebaat bij een liberaal investeringsklimaat. Nederland is tevens een vervoeren

doorvoerland met Rotterdam en Schiphol als toegangspoort tot Europa. Zo wordt 30% van het wegvervoer en 50% van de binnenvaart in de Europese Unie door Nederlandse bedrijven verzorgd, activiteiten die zich ook steeds meer richting Midden- en Oost-Europa uitbreiden.

Het buitenlands beleid zal zich dan ook sterker moeten richten op de behartiging van onze economische belangen. Goede internationale spelregels gericht op betere marktwerking, markttoegang, deregulering en het terugdringen van concurrentievervalsing zijn voor ons van groot belang. De Regering zal zich daarvoor blijven inzetten zowel in mondiaal als Europees kader:

- *Op Europees niveau* gaat het vooral om de verdere consolidatie en vervolmaking van de interne markt. Waakzaamheid blijft geboden ten aanzien van het insluipen van oneffenheden in de interne markt. Met name concurrentievervalsing door steun- en kartelpraktijken dient te worden tegengegaan.
- *Op mondiaal niveau* gaat het vooral om de nieuw opgerichte Wereldhandelsorganisatie. Daarnaast worden er ook in OESO-kader op een aantal terreinen afspraken gemaakt. Het is van groot belang te voorkomen dat de wereld zich opdeelt in gesloten, laat staan rivaliserende handelsblokken. Het nieuwe GATT-akkoord en de daaruit voortvloeiende Wereldhandelsorganisatie en vervolgwerkzaamheden zijn bij uitstek de instrumenten om dit tegen te gaan. De uitvoering van het nieuwe GATT-akkoord zal de nodige aandacht vergen. De aangescherpte procedures voor geschillenbeslechting komen daarbij van pas.

De inspanningen ter bevordering van onze export en investeringen langs bilaterale weg zullen krachtiger worden aangezet. Het gaat daarbij zowel om het behartigen van de belangen van individuele bedrijven als om meer algemene instrumenten zoals overeenkomsten inzake investeringsbescherming. Ook kan het gaan om wegvervoersof luchtvaartovereenkomsten. Bij het begrip export dient ook te worden gedacht aan deelname van (betalende) buitenlandse studenten aan Nederlands hoger onderwijs en aan onderzoeksopdrachten uit het buitenland voor Nederlandse wetenschappelijke instellingen. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de versterking van de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in de landen met dynamische c.q. veelbelovende economieën van Azië, Midden- en Oost-Europa, Latijns-Amerika en bv. ook Zuid-Afrika. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba is de bevordering in Latijns-Amerika van de handel en de investeringen van bijzonder belang.

Er moet ons vooral veel aan gelegen zijn, in te spelen op de Aziatische dynamiek, die grote kansen biedt voor het Nederlandse bedrijfsleven. Dit vergt de actieve inzet van een toegesneden samenstel van handel- en investeringbevorderende instrumenten. Onze ambassades kunnen voorts door hun kennis van plaatselijke omstandigheden een belangrijke faciliterende rol spelen bij het penetreren van deze veelbelovende maar vaak nog ondoorzichtige markten. Zo moet onder andere worden gedacht aan de grote behoefte aan infrastructurele voorzieningen die de onstuimige groei in (Oost-)Azië heeft doen ontstaan. Ook wat de toepassing van milieutechnologie betreft is Azië aan een inhaalmanoeuvre toe. Voor de relevante landen en regio's zal een samenhangende strategie worden uitgewerkt, stoelend op een synergie tussen de verschillende facetten van onze bilaterale betrekkingen.

Tenslotte is voor een handelsland ook wisselkoersstabiliteit van grote betekenis. De stabiliteit van de wisselkoersen wordt gediend door de hechte koppeling van de gulden aan de Duitse Mark en door de opbouw van een EMU. De terugkerende onrust op de valutamarkten is een argument te meer om het streven naar een EMU door te zetten. Verder is het wat het mondiale niveau betreft gewenst de toezichhoudende functie

van de Bretton Woods instellingen op internationaal financieel gebied te versterken. Vermeld zij voorts dat Nederland in het IMF een kiesgroep vertegenwoordigt bestaande uit Armenië, Bulgarije, Cyprus, Georgië, Israël, Kroatië, Macedonië, Moldavië, Oekraïne en Roemenië.

1.6.7. Milieubeheer

Ons internationaal milieubeleid beoogt, als volwaardig element van het buitenlands beleid, de verwezenlijking van nationale milieudoelstellingen te ondersteunen en vorm te geven aan onze medeverantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling. Zoals bekend houdt duurzame ontwikkeling in, dat de huidige generatie in haar bestaansmogelijkheden kan voorzien zonder dat de mogelijkheden van toekomstige generaties in gevaar worden gebracht. Dit betekent dat economische ontwikkeling en groei binnen de door het draagvermogen van het milieu gestelde grenzen tot stand moeten worden gebracht. Ecologische duurzaamheid dient daarom ook in nauw verband te worden gebracht met het bevorderen van zowel de eigen welvaart als die van anderen. In veel Derde-Wereldlanden zien wij een vicieuze cirkel tussen armoede, bevolkingsgroei en milieu-degradatie. De milieudimensie zal dan ook een belangrijke plaats blijven innemen in onze ontwikkelingssamenwerking zowel in de vorm van algemeen toetsingscriterium als door specifieke activiteiten.

Indien de aanhoudende bevolkingstoename en de milieudegradatie niet worden omgebogen, zal voorts rekening moeten worden gehouden met groeiende concurrentie binnen en tussen staten bij de verdeling van schaars wordende natuurlijke hulpbronnen zoals water, rivieren, landbouwgrond, bossen en dergelijke. In de strijd om schaarse bestaansmiddelen zullen groepen binnen staten de neiging hebben zich langs etnische lijnen te organiseren, waardoor oude etnische tegenstellingen een nieuwe scherpte kunnen krijgen. Dit soort problemen dient zich voornamelijk in het Zuidelijk halfrond aan, maar het groeiende aantal visserijconflicten op bijna alle zeeën, onderstreept dat het hier ook om wereldwijde vraagstukken gaat. Het milieu en de verdeling van schaarse natuurlijke hulpbronnen kunnen in de 21ste eeuw een veiligheidsvraagstuk van de eerste orde worden.

Terecht stelt het NMP2 dat een «actieve milieudiplomatie» noodzakelijk is. Op mondiaal niveau gaat het met name om de verdere invulling van het VN-Raamverdrag inzake Klimaatverandering, door middel van afspraken ter beperking van de uitstoot van broeikasgassen. In het verlengde van de recente Berlijn-conferentie worden samen met zowel Oosteuropese als ontwikkelingslanden de mogelijkheden bezien om uitwerking te geven aan de gedachte van «joint implementation» bij de beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Voorts zal Nederland zich blijven inzetten voor de bescherming van het tropisch regenwoud als lange-termijnbelang van de mensheid als geheel. Naast de bestaande milieusamenwerking met zeer arme landen zal grotere aandacht worden besteed aan de milieusamenwerking met de zich snel industrialiserende ontwikkelingslanden van met name Azië, aangezien juist daar sprake is van een snelle toename van de milieuschade met potentieel wereldwijde repercussies.

Voorts is het van belang, milieu-overwegingen in de nationale en internationale handelspolitiek te integreren. In het kader van de Wereldhandelsorganisatie zal Nederland zich inzetten voor de totstandkoming van een milieucode.

Het beleid en de regelgeving in EU-verband hebben de meest directe wisselwerking met het nationale milieubeleid. Milieumaatregelen hebben al snel raakvlakken met de interne markt en onze eigen concurrentiepositie daarbinnen. De beleidsvorming op milieugebied in EU-kader zal steun vinden in de recente toetreding van evenals Nederland sterk milieubewuste landen. Samen met hen wil Nederland streven naar hoge

beschermingsniveaus en zich inzetten om in EU-verband nieuwe impulsen te geven aan de integratie van milieu-overwegingen in andere beleidssectoren zoals landbouw, industrie, energie, verkeer en handel.

Van zeer concreet belang voor ons zijn de verdragen c.q. afspraken met omliggende landen over de waterkwaliteit van de grote rivieren, de Noordzee en de Waddenzee.

De periode van communisme heeft zware sporen achtergelaten in het milieu van Midden- en Oost-Europa. Het ligt stellig op onze weg om milieumaatregelen in deze landen te ondersteunen. Waar het milieurisico's met een grensoverschrijdend karakter betreft, zoals de veiligheid van verouderde kerncentrales, is ook hier een zeer direct eigenbelang in het geding. Een ander belangrijk probleem is de aanwezigheid in Rusland van grote arsenalen chemische wapens, die opgeruimd zullen moeten worden. In het beleid ten aanzien van Midden- en Oost-Europa zal grotere aandacht worden besteed aan milieusamenwerking, in het bijzonder met betrekking tot de energiesector.

1.6.8. Landbouw en natuurbeheer

Landbouw en natuurbeheer spelen een belangrijke rol bij het streven naar duurzame ontwikkeling. In veel landen neemt de agrarische sector een centrale plaats in de economische ontwikkeling in en is daarmee van cruciaal belang voor de economie en stabiliteit van deze landen en regio's. In ontwikkelingslanden is de landbouw de belangrijkste motor voor de economie. In deze landen is 60 tot 70% van de beroepsbevolking werkzaam in de landbouw. De landbouw moet de eerste basis bieden voor voedselzekerheid en de bestrijding van armoede en kan daarmee bijdragen aan de stabiliteit in die landen. Tekort aan voedsel en de (over)exploitatie van natuurlijke hulpbronnen kan een bron van spanningen zijn.

De Nederlandse handels- en exportbelangen zijn op landbouwgebied buitengewoon groot, zowel in Europa als wereldwijd. Door zijn internationale georiënteerdheid en daaraan gekoppelde kennis en expertise trekt de Nederlandse agrarische sector internationaal de aandacht. Niet alleen in de primaire productie maar ook door de beschikbare capaciteit op het gebied van plantaardig en dierlijk uitgangsmateriaal behoort Nederland tot de marktleiders. Tegen deze achtergrond zijn marktconformiteit en de geleidelijke verdere liberalisatie van de handel in landbouwproducten voor ons van groot belang.

De ontwikkelingen in de wereld op het gebied van de landbouw raken rechtstreeks het vraagstuk van het internationale natuurbeleid. Het streven naar duurzame ontwikkeling veronderstelt verdere internationale samenwerking op het gebied van het behoud van de natuur en biodiversiteit. Het accent is daarbij verschoven van een beleid gericht op soorten, naar een beleid gericht op het behoud van leefgebieden en een meer integrale benadering, zoals onderstreept tijdens de UNCED in 1992 te Rio de Janeiro. Steeds duidelijker wordt in dat verband de integratie van ecologie in de beleidssectoren ontwikkelingssamenwerking, handel, milieu, landbouw, bosbouw en visserij. Geïntegreerde planning en beheer van natuurlijke hulpbronnen (met name land) en het behoud van de biologische diversiteit zijn daarbij sleutelbegrippen.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is binnen de EU gerekend naar budgettair beslag het belangrijkste beleidsterrein: ongeveer 50 procent van de EU-begroting betreft het landbouwbeleid. De gemeenschappelijke markt op landbouwgebied, gecompleteerd door de Interne Markt op veterinaire, fytosanitaire en levensmiddelengebied, is voor de Nederlandse economie van eminent belang. Van de Nederlandse agrarische export vindt 80 procent zijn weg naar EU-lidstaten. De agrarische sector heeft een groot belang bij ondersteuning door het buitenlandse beleid, zowel

multilateraal als bilateraal. Gedacht moet worden aan het wegnemen van handelsbelemmeringen op veterinair en fytosanitair gebied, aan economische samenwerking met Midden- en Oosteuropese landen en aan het openen van moeilijk toegankelijke markten. In de komende jaren zullen de gevolgen die de toetreding van Midden- en Oosteuropese landen tot de EU en het Middellandse-Zeebeleid voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid hebben, veel aandacht vergen binnen ons EU-beleid als geheel.

1.6.9. Ontwikkelingssamenwerking

Ondanks de economische dynamiek in bepaalde regio's blijft het aantal absoluut armen in de wereld groeien. De markt helpt, maar niet genoeg daar waar de nood en de armoede het grootst zijn. Armoedebestrijding is nog steeds hard nodig. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de basisbehoeften van de armste groepen, zoals veilig drinkwater, voedsel, hygiënische voorzieningen, basisonderwijs en gezondheidszorg inclusief geboorteregeling. Plattelandsontwikkeling blijft een centraal aandachtsveld, maar daarnaast vormt ook de armoede in de snel groeiende (mega-)steden van de Derde Wereld een steeds klemmender probleem.

Met onze hulpinspanning haken wij in op de veranderende randvoorwaarden van armoedebestrijding: zwakke staatsstructuren, intra-statelijke conflicten, bevolkingsgroei en milieudegradatie manifesteren zich in toenemende mate als bronnen van armoede en menselijk leed. Ontwikkelingssamenwerking kan daarbij zowel een preventief als een curatief instrument zijn. Niet alleen goed beleid – economisch en anderszins – maar tevens goed bestuur in meer algemene zin («good governance») zijn belangrijke elementen voor een succesvol ontwikkelingsproces.

Onze ontwikkelingssamenwerking staat in het teken van de overkoepelende doelstelling van duurzame ontwikkeling, die in Rio de Janeiro internationaal is vastgelegd. Macro-economische ondersteuning via programmahulp en het bevorderen van economische zelfstandiging blijven van grote betekenis als instrumenten om de economische en sociale ontwikkeling van arme landen te ondersteunen. De stappen die worden gezet om de effectiviteit van de hulp te vergroten worden in de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken nader besproken.

De ontwikkelingssamenwerking is tevens een belangrijk onderdeel van onze aanwezigheid in grote delen van de wereld. De bilaterale ontwikkelingssamenwerking verschaft ons ingangen in landen en regio's en vormt tevens de basis voor de opbouw van bredere politieke en economische relaties met relevante Derde-Wereldlanden. Onze aanpak moet vanzelfsprekend toegesneden zijn op de specifieke mogelijkheden van de individuele landen en regio's. De Derde Wereld vertoont immers een steeds grotere diversiteit en dit vraagt om een dienovereenkomstig gedifferentieerde benadering.

1.6.10. Mensenrechten en democratie

De Regering zal zich onverminderd blijven inzetten voor de mensenrechten – bij voorkeur multilateraal, zonodig bilateraal. Zij ziet zich daarin gesteund door een breed binnenlands draagvlak. De wijze waarop de media, vooral de televisie, mensenrechtenschendingen van dichtbij laten zien, draagt ertoe bij dat de mensenrechten prominent op de internationale agenda staan. In een reeks niet-westerse samenlevingen bestaat de wens de eigen identiteit en het eigen culturele erfgoed sterker te beklemtonen. Dit geldt zowel voor landen met een Confucianistische als met een Islamitische traditie. In het verlengde hiervan ontstaat de neiging

om bemoeienis met de mensenrechten af te houden als zijnde ingegeven door specifiek westerse waarden. Dit is duidelijk een complicerende factor bij het bevorderen van de mensenrechten. De Regering hecht eraan, de universaliteit van de fundamentele rechten van de mens te onderstrepen. Cultuurverschillen kunnen op geen enkele wijze misstanden zoals – maar geenszins uitsluitend martelingen, rechtvaardigen.

Nederland zal democratiseringsprocessen blijven ondersteunen, niet in de laatste plaats omdat een democratische rechtsorde de beste waarborg is voor de naleving van de vrijheidsrechten. Respect voor de mensenrechten en democratische verhoudingen scheppen tevens gunstiger voorwaarden voor vrede en ontwikkeling, terwijl het omgekeerde al even waar is. De erkenning van deze samenhang heeft er dan ook toe geleid dat het bevorderen van democratie en mensenrechten een belangrijke plaats is gaan innemen in ons ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Speciale aandacht verdient de vraag hoe men de democratie gestalte kan geven in etnisch verdeelde samenlevingen. De wereld wordt in toenemende mate geconfronteerd met intra-statelijke conflicten, die soms op gruwelijke wijze worden uitgevochten, vooral ten koste van de burgerbevolking. Betrokkenheid bij mensenrechten en humanitaire overwegingen vloeien in dergelijke situaties in elkaar over. Het voorkómen c.q. tegengaan van genocide is daarbij ongetwijfeld de meest dwingende opdracht.

1.6.11. Culturele, wetenschappelijke en onderwijsamenwerking

Culturele samenwerking bevordert de verstandhouding tussen volkeren en werkt wederzijds verrijkend. Het gaat daarbij om vele vormen van uitwisseling op het gebied van de kunsten, onderwijs, wetenschappen en welzijn, inclusief sport. Deze culturele samenwerking in ruime zin geeft het gezicht van Nederland naar de buitenwereld meer profiel en heeft een bredere uitstraling op onze betrekkingen met andere landen. Ook onze economische positie kan hierbij gebaat zijn. De mogelijkheden om op deze manier Nederland internationaal beter op de kaart te zetten, dienen intensiever te worden benut.

Het merendeel van de internationale culturele contacten komt rechtstreeks van samenleving tot samenleving tot stand. Dat geldt met name voor het overgrote deel van de vele contacten die met de overige EU-landen en met Noord-Amerika bestaan. Het is bepaald van belang dat Nederlandse cultuuruitingen zich met succes in deze landen kunnen manifesteren. De overheid kan daarbij, waar nodig, faciliterend en ondersteunend optreden. Over het algemeen kan haar rol beperkt blijven tot die van wegwijzer en hulpmotor.

Een meer actieve, initiërende overheidsrol is geboden met landen en op terreinen waar de samenwerking niet of slechts moeilijk vanuit de samenleving op eigen kracht tot stand komt. Daarbij gaat het, naast de intrinsieke wenselijkheid uit cultureel oogpunt, tevens om het bevorderen van goede door de samenleving gedragen bilaterale banden met landen die voor ons van belang zijn of waarmee wij een historische verbondenheid hebben. In deze zin is culturele samenwerking tevens een instrument van buitenlands beleid. In hoofdstuk 1.7 wordt de wenselijkheid onderstreept meer gericht te werken aan de opbouw c.q. instandhouding van goede bilaterale banden. De bijdrage die culturele samenwerking aan dit streven kan leveren, dient grotere aandacht te krijgen. De relaties tussen twee landen worden immers niet alleen bepaald door de officiële contacten maar tevens door de intensiteit van de contacten op het niveau van de samenleving en de wederzijdse waardering die daaruit voortvloeit. Ook de diverse culturele en wetenschappelijke instituten hebben een zeer positieve uitstraling op de bilaterale banden.

Culturele projecten kunnen voorts tot doel hebben, een bepaald land of volk behulpzaam te zijn bij het behouden of revitaliseren van elementen

van het eigen culturele erfgoed. Deze invalshoek wordt met name gehanteerd in het kader van ontwikkelingssamenwerking, maar bijvoorbeeld ook vanuit Midden- en Oost-Europa en Zuid-Afrika wordt een beroep op Nederland gedaan voor expertise en hulp in deze richting.

Speciale aandacht verdienen de Nederlandse Taalunie en de gezamenlijke inspanningen met België om de positie van de Nederlandse taal in de EU te verdedigen.

«Human resources» en kennisinfrastructuur zijn beslissende factoren in de ontwikkeling van een land. Buitenlanders de kans bieden naar Nederland te komen voor studie en opleiding, is een waardevolle diepte-investering. Het schept directe menselijke banden, die kunnen bijdragen tot nauwere samenwerking met andere landen. De komst van buitenlandse studenten en wetenschappers naar Nederland dient dan ook te worden aangemoedigd. Samenwerking op wetenschappelijk gebied, gezamenlijke onderzoeksprojecten en gezamenlijk gebruik van onderzoeksfaciliteiten kunnen een bruggehoofd vormen voor de opbouw van nieuwe economische relaties en bedrijvigheid. Het is van belang een goed gebruik te maken van de rol die wetenschappelijke en onderwijs-samenwerking kunnen spelen bij de opbouw van economische relaties. Voorts zal een bezoekersprogramma worden opgezet voor personen, van wie kan worden verwacht dat zij in eigen land posities van invloed zullen bereiken. De rol die Nederland speelt als internationale ontmoetingsplaats in de culturele sfeer zal verder dienen te worden gestimuleerd. Naast culturele uitwisseling zijn ook internationale contacten op het gebied van sport een manier om mensen en dan vooral jongeren uit verschillende landen en culturen bij elkaar te brengen.

De voortgaande internationalisering op welhaast ieder beleidsterrein en de ontwikkeling van moderne communicatiemiddelen leiden, vooral tussen EU-lidstaten, tot een groeiende belangstelling voor elkaars politieke wel en wee. Buitenlandse media volgen de ontwikkelingen in ons land op de voet, ook op terreinen die vroeger weinig internationale belangstelling vermochten te wekken zoals justitiële en politiezaken, sociale ontwikkelingen en ethische vraagstukken. Juiste beeldvorming is essentieel. Dit betekent dat bij het «vertalen» van gevoelig beleid zoals inzake euthanasie en drugs, voorlichting uiteraard accuraat moet zijn, maar dat tegelijkertijd daarbij rekening moet worden gehouden met de verschillen in systeem, stelsel en cultuur. Berichtgeving uitsluitend vanuit het Nederlandse perspectief is onvoldoende. Het moet in de context waarin het beleid wordt uitgedragen worden vertaald, anders wordt de boodschap in het buitenland niet begrepen.

1.6.12. Volksgezondheid en Welzijn

Effectief buitenlands beleid omvat ook volksgezondheidsaspecten. In de eerste plaats is een zeker niveau van gezondheid en welzijn een voorwaarde voor een succesvolle economische ontwikkeling. In de tweede plaats vraagt de internationale handel in geneesmiddelen, bloedproducten en medische hulpmiddelen om gemeenschappelijke eisen van kwaliteit en veiligheid. En tenslotte: ziekten kennen geen grenzen, epidemieën vergen een gezamenlijke aanpak. Naast de WHO houden ook de Europese Unie en de Raad van Europa zich met al deze zaken bezig. Nederland spant zich in om hun onderlinge afstemming te verbeteren.

1.6.13. Mensen en grenzen

Mensen verplaatsen zich steeds meer over grenzen heen. De moderne transportmiddelen maken dit steeds gemakkelijker. Bovendien is het aantal autoritaire regimes met strenge reisbeperkingen afgenomen. De negatieve aspecten van de grotere vrijheid voor mensen om zich in de wereld te verplaatsen, trekken soms sterk de aandacht, maar dit mag ons

de vele positieve aspecten daarvan niet over het hoofd doen zien. Het streven naar vrij personenverkeer in EU-kader als sluitstuk van de interne markt, blijft een belangrijke doelstelling. In het beperktere kader van Schengen wordt deze doelstelling al gerealiseerd. Het gaat bovendien niet alleen om buitenlanders die naar Nederland komen, maar ook om het groeiende aantal Nederlanders die, bijvoorbeeld als toerist, naar het buitenland gaan, met alle taakverzwarende gevolgen van dien voor het consulaire werk.

De centrale uitdaging op dit gebied wordt echter gevormd door de aanzwellende migratie- en vluchtelingenstromen ten gevolge van welvaartsverschillen, overbevolking, intra-statelijke conflicten, etc. Het gaat daarbij zowel om de migratiestromen van Zuid naar Noord en van Oost naar West, als om de kwantitatief nog veel grotere stromen binnen Zuid. Ruim 20 miljoen mensen zijn op dit moment vluchteling in een ander land en naar schatting 20 à 25 miljoen ontheemd in eigen land. De exodus uit Rwanda overtrof door zijn plotselinge en dramatische karakter een lange reeks eerdere vluchtelingencrises. Het verschijnsel bootvluchtelingen kan zich ten gevolge van machtsomwentelingen in Noord-Afrika ook op de Middellandse Zee gaan voordoen. Het migratievraagstuk ontwikkelt zich dan ook steeds meer tot een van de meest klemmende internationale problemen. Dit noopt tot gerichte inspanningen in multilateraal verband om vluchtelingencrises te voorkomen c.q. te beheersen, ook teneinde de toestroom van vluchtelingen naar het EU-gebied inclusief ons eigen land te beperken. De asielzoekers die zich de afgelopen 10 jaar in Nederland hebben aangemeld, weerspiegelen voor een belangrijk deel de brandhaarden van de wereld. Vooral het hardnekkige verschijnsel van de illegale immigratie, dat bovendien steeds meer door tussenkomst van criminele organisaties geschiedt, plaatst de open samenlevingen van de EU voor grote problemen. Ook de consequenties voor de volksgezondheid van de (illegale) immigratie verdienen toenemende aandacht.

Tegen de achtergrond van het voorgaande neemt het belang van goede regelingen in Europees verband en met onze buurlanden verder toe. Het Europa van de open grenzen vraagt om toenemende harmonisatie van asielbeleid. Discrepancies zouden er toe leiden dat de migratiestromen zich richten op de landen met de minder strenge toelatingsprocedures. Tevens dient te worden voorkomen dat de internationaal georganiseerde criminaliteit misbruik maakt van de open grenzen. De samenwerking in EU-verband op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (de zgn. JBZ-pijler) behoeft versteviging zowel met betrekking tot de asielproblematiek als de grensoverschrijdende criminaliteit. Europol moet de nodige armslag en een goede juridische inbedding krijgen.

De internationaal georganiseerde criminaliteit, met de drugshandel voorop, heeft wereldwijd een enorme omvang genomen, zeker gemeten naar de geldbedragen die hiermee gemoeid zijn. Naast de drugssmokkel geven ook verschijnselen als mensenhandel, illegaal georganiseerde migratie en illegale wapenhandel aanleiding tot grote zorg. Met name landen met een zwakke, slecht functionerende overheidsorganisatie blijken vatbaar voor penetratie door criminele organisaties. Ook armoede biedt een vruchtbare bodem voor het ontstaan van de zo lucratieve productie van en handel in drugs. Burma, Colombia en Nigeria zijn hier slechts enkele van de meest bekende voorbeelden van. De open wereld met zijn veelheid aan communicatiemiddelen en deregulering op financieel gebied biedt de georganiseerde criminaliteit de gelegenheid steeds meer internationale vertakkingen te ontwikkelen. De ervaring leert dat alle delen van het Koninkrijk door deze ontwikkelingen worden getroffen. De internationalisering van deze problemen verloopt in aanzienlijk sneller tempo dan de effectuering van de noodzakelijke internationale tegenmaatregelen. Binnen het koninkrijksverband is interne verbetering en versterking geboden ten behoeve van preventie.

I.7. Multilateraal/bilateraal

Buitenlands beleid heeft betrekking op een reeks thema's – de belangrijkste zijn geschetst – maar het heeft vooral ook te maken met relaties, namelijk de kwaliteit van de betrekkingen die wij met andere landen onderhouden. Deze relaties krijgen vorm in zowel multilateraal als bilateraal verband. Dat is het hart van het buitenlandse politieke bedrijf.

De multilaterale instellingen zijn essentiële instrumenten van ons beleid en het middel bij uitstek om tot meer internationale ordening te komen. Als klein land zijn wij sterk afhankelijk van goed functionerende multilaterale fora. Dit geldt zowel op mondiaal niveau, met de Verenigde Naties voorop, als op regionaal niveau. Wij zullen ons dan ook moeten blijven inzetten voor het behoud en waar nodig de versterking van de voor ons relevante fora. Vragen met betrekking tot de inrichting van de verschillende Europese en Euro-Atlantische fora en hun onderlinge raakvlakken zullen de nodige aandacht blijven opeisen. Tegelijkertijd moeten wij constateren dat de «ontblokkings» de vertrouwde multilaterale kaders niet onberoerd heeft gelaten. Bovendien heeft zich achter de façade van de multilaterale fora een wirwar van bilaterale lijnen en assen ontwikkeld. Niet zelden worden de kaarten al geschud en gedeeld in de bilaterale contacten voorafgaand aan de formele multilaterale besluitvorming. Het verschijnsel is niet nieuw, maar neemt wel toe. Versterking van het multilaterale overleg blijft de beste waarborg voor onze betrokkenheid. Het zou echter onverstandig zijn ons uitsluitend op de multilaterale benadering te verlaten. Wij zullen ook zelf actiever en effectiever moeten opereren in het bilaterale voorveld van de multilaterale besluitvorming. Dit geldt meer in het bijzonder voor de besluitvorming in EU-kader, waar immers zeer concrete Nederlandse belangen op het spel staan.

Met de landen buiten de directe kring van partners en bondgenoten zijn wij in nog sterkere mate aangewezen op de bilaterale kanalen. Vooral ten aanzien van landen die wat verder weg liggen zijn bilaterale betrekkingen het instrument bij uitstek om de onderlinge samenwerking te bevorderen. Dit zijn overwegingen die aanleiding geven tot een herwaardering van het bilaterale werk zowel in relatie tot onze partners en bondgenoten als in relatie tot de andere landen. Het vriendschappelijke karakter van de betrekkingen tussen twee landen komt in belangrijke mate bilateraal tot uitdrukking. Goede samenwerking tussen hen in breder multilateraal kader is daar een uitvloeisel van.

De rol van de EU in onze betrekkingen met derde landen is in de loop der jaren toegenomen, maar dit betekent natuurlijk niet dat er geen rol meer bestaat voor eigen diplomatieke activiteit. In het huidige stadium is het nog bepaald niet zo dat alles via het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) loopt. Ruimte voor eigen contacten en beleid zal er altijd zijn. Dat is bovendien ook nodig om Nederland op de kaart te zetten, bv. ter ondersteuning van onze exportinspanning. Daarnaast zijn er zaken, zoals handelspolitiek, die onderwerp zijn van communautair beleid. Grote buitenlandse politieke vraagstukken, zoals de regionale brandhaarden, zijn over het algemeen onderwerp van gezamenlijke standpuntbepaling in GBVB-kader. Ten aanzien van veel onderwerpen en situaties geldt dat uit een oogpunt van effectiviteit gezamenlijk optreden van de EU-landen de voorkeur verdient boven separate Nederlandse actie. Beïnvloeding van de gezamenlijke standpuntbepaling is dan voor Nederland de beste manier om iets te bereiken. Eigen activiteiten kunnen het gezamenlijk optreden vaak op nuttige wijze aanvullen, mits dit in de geest van het gezamenlijke standpunt plaatsvindt. Dit veronderstelt natuurlijk wel dat de EU-landen het eens kunnen worden over zo'n gezamenlijk optreden. Zoals bekend ontwikkelt het GBVB zich helaas tot dusverre nogal moeizaam.

Het is gewenst de regionale invalshoek en de bilaterale betrekkingen kracht bij te zetten door een meer gecoördineerde en geïntegreerde

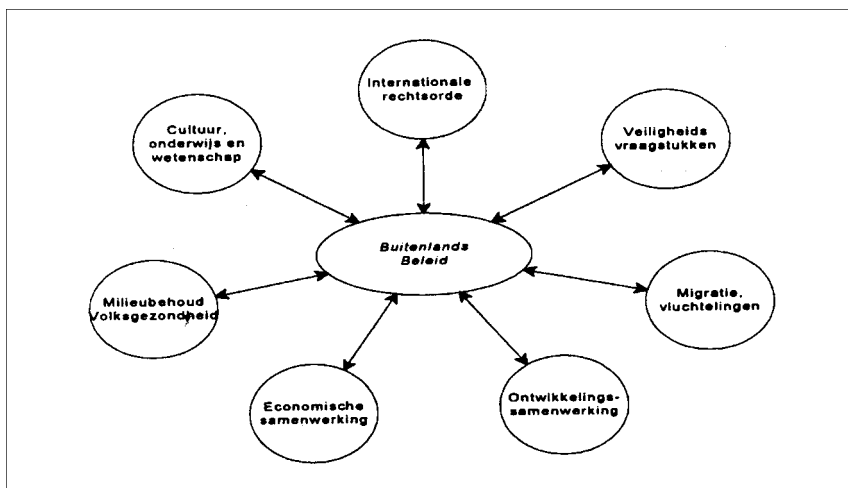
aanpak. Bilaterale betrekkingen omvatten doorgaans een hele waaier van elementen: politieke dialoog, economische c.q. ontwikkelingssamenwerking, culturele en wetenschappelijke uitwisseling, soms ook milieusamenwerking, landbouwprojecten, etc. Teneinde een optimaal effect te bereiken is het van belang dat de verschillende elementen die tezamen onze relatie met een ander land vormen, steeds met elkaar in verband worden gebracht. Bilaterale activiteiten dienen te worden aangestuurd vanuit een totaalvisie op onze betrekkingen met landen en regio's in combinatie met onze inzichten ten aanzien van specifieke beleidsthema's. Zo kan via een «schering en inslag» model de landenkennis worden gekoppeld aan thematische kennis en kan per regio/land een toegesneden samenstel van beleidsinstrumenten worden ingezet. Voor het beoogde actieve bilaterale beleid zijn onze ambassades onmisbaar, zowel in hun rol van uitkijkpost als in die van permanent contactpunt met het gastland.

Veel landen maken snelle transformatieprocessen door. Wij zien dit in grote delen van de Derde Wereld en ook in landen die tot het voormalige Oostblok behoorden. Het is van belang in te schatten in welke richting een land zich ontwikkelt en daar op in te spelen en te anticiperen. Dit kan in positieve zin gelden voor een land waar zich veelbelovende economische ontwikkelingen aftekenen die voor Nederlandse bedrijven interessante perspectieven openen. Het kan ook in minder positieve zin gelden voor landen waar bepaalde problemen of destabiliserende ontwikkelingen dreigen te ontstaan, waar wij bv. door middel van hulp in bilateraal of multilateraal verband iets aan willen doen

1.8. De noodzaak van ontschotting

Een kenmerk van de nieuwe situatie is de groeiende verwevenheid van de problemen en hun multidisciplinaire karakter. De wereld en zijn problemen laten zich niet meer in overzichtelijke categorieën indelen, met alle complicerende gevolgen van dien voor onze departementale en interdepartementale structuren. De meest duidelijke voorbeelden hiervan zijn de transformatieprocessen in Oost-Europa en in ontwikkelingslanden, die ons voor complexe multidisciplinaire taken plaatsen en die de gecombineerde inzet van zeer uiteenlopende instrumenten vergen. Dit geldt des te meer in situaties waar deze transformatieprocessen door sociaal-politieke of etnische conflicten worden doorkruist. Zo ontstaan er steeds meer dwarsverbanden tussen beleidssectoren die vroeger vrijwel gescheiden konden opereren. Kortom, de beleidsterreinen versmelten. Dit maakt het noodzakelijk tot meer coördinatie en integratie te komen, zowel beleidsmatig als organisatorisch. Onze beleidsinstrumenten zijn niet langer te groeperen naar de conceptuele scheidslijnen van de Koude Oorlog. In sommige gevallen zijn nieuwe instrumenten nodig, maar vaak worden oude instrumenten gebruikt voor nieuwe taken. Het militaire instrument wordt ingezet in humanitaire noodsituaties, hulp wordt in het Midden-Oosten ingezet om het vredesproces te ondersteunen en handelsconcessies zijn een onderdeel geworden van het instrumentarium ter stabilisering van Midden- en Oost-Europa.

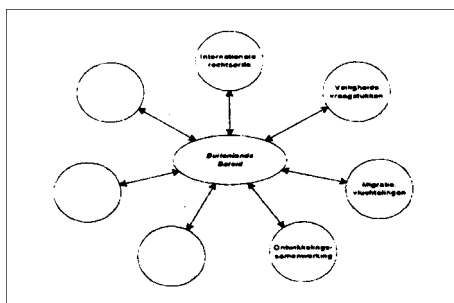
Het aantal invalshoeken van waaruit buitenlands beleid wordt gevoerd is toegenomen. In onderstaand schema is een zevental invalshoeken – er zijn er meer – van ons internationaal beleid in kaart gebracht.



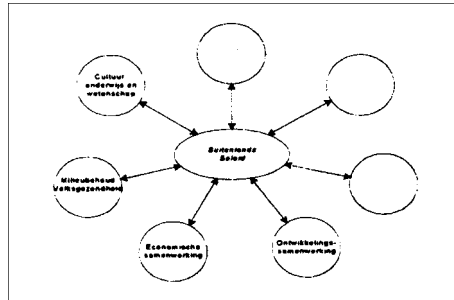
Het schema geeft aan dat ons buitenlands beleid in brede zin wordt bepaald door overwegingen of impulsen vanuit (met de klok mee) de internationale rechtsorde, veiligheidsfactoren, migratievraagstukken, ontwikkelingssamenwerking, economisch belang, het streven naar milieubehoud en samenwerking op het gebied van cultuur, wetenschap, onderwijs en volksgezondheid.

Tevens treden er verschuivingen op in de relatieve betekenis van de verschillende invalshoeken. Het einde van de Koude Oorlog betekende het einde van het overheersende belang van militaire veiligheid in klassieke zin. Veiligheid blijft belangrijk, maar heeft tegenwoordig veel meer dan louter militaire aspecten. Daarnaast hebben bijvoorbeeld economische verhoudingen en grensoverschrijdende vraagstukken, zoals milieu en migratie, aan eigen gewicht gewonnen.

Meer nog dan de veelheid van invalshoeken, dient vooral de samenhang ertussen grotere aandacht te krijgen. De oude situatie, waarin verschillende stukken beleid in stevig verschotte compartimenten, min of meer los van elkaar, konden worden gevoerd, kan niet langer worden volgehouden. Verschillende invalshoeken hangen in de huidige internationale situatie nauw met elkaar samen. Zo kan men clusters van gerelateerde invalshoeken identificeren. Een tweetal wordt bij wijze van voorbeeld hieronder schematisch weergegeven.



De wereld wordt gekonfronteerd met een groeiend aantal conflicten van etnische of andere oorsprong; conflicten die in militaire termen weliswaar als kleinschalig kunnen worden aangemerkt, maar die voor de burgerbevolking vaak rampzalige gevolgen hebben en niet zelden met grove schendingen van de mensenrechten gepaard gaan. De beheersing of beter nog het voorkomen van dit soort conflicten en humanitaire noodsituaties vergt de inzet van een breed scala van middelen, waarvoor ook steeds vaker een beroep op Nederland wordt gedaan. Hierbij komen de invalshoeken van de handhaving van de internationale rechtsorde, de veiligheid, de ontwikkelingssamenwerking en de vluchtelingenopvang bij elkaar.



Een tweede cluster betreft de economische invalshoek, de ontwikkelingssamenwerking en het milieu. Deze drie dimensies worden ook in conceptueel opzicht tezamen gebracht in het te Rio de Janeiro internationaal aanvaarde begrip duurzame ontwikkeling. De verwevenheid van deze vraagstukken wordt treffend geïllustreerd door het verschijnsel van zich snel industrialiserende ontwikkelingslanden met name in Azië, waar de spectaculaire economische groei vaak nog grote gebieden van armoede in het binnenland laat en bovendien meestal gepaard gaat met versnelde milieudegradatie. Terwijl de samenhang binnen de eerstgenoemde cluster van invalshoeken reeds toenemende aandacht krijgt, is voor de hier genoemde terreinen nog het nodige aan «ontschotting» te doen. Daarbij zal vooral grotere aandacht worden besteed aan de vraag hoe ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking elkaar wederzijds beter kunnen versterken. Ook de bijdrage die uitwisseling op het gebied van cultuur, onderwijs en wetenschappen kan leveren aan zowel de economische als de ontwikkelingssamenwerking, dient beter voor het voetlicht te worden gebracht.

Voorheen gescheiden opererende internationale organisaties als de EU, de NAVO, de VN komen elkaar steeds meer tegen, waardoor het niet meer mogelijk is specifieke organisaties te reserveren voor specifieke invalshoeken (vroeger zorgde de EG voor onze welvaart, de NAVO voor onze veiligheid en nam de VN de internationale rechtsorde voor haar rekening). Steeds meer zien wij dat eenzelfde onderwerp in verschillende fora tegelijk wordt behandeld. Zonder dat deze organisaties nu onderling uitwisselbaar zijn geworden, is wel een nauwere afstemming tussen hen nodig.

Vergroting van de samenhang in het buitenlandse beleid is dus nodig om adequaat te kunnen inspelen op de huidige wereld en om de effectiviteit van de Nederlandse inspanningen te vergroten. Als klein land in een competitieve omgeving kunnen wij ons geen versnipperd, laat staan onvoldoende gecoördineerd optreden veroorloven. Daarbij gaat het om enerzijds het vergroten van de beleidsconceptuele samenhang en anderzijds het verbeteren van de organisatie, coördinatie en uitvoering van beleid. Wat het eerste betreft, de beleidsconceptuele samenhang,

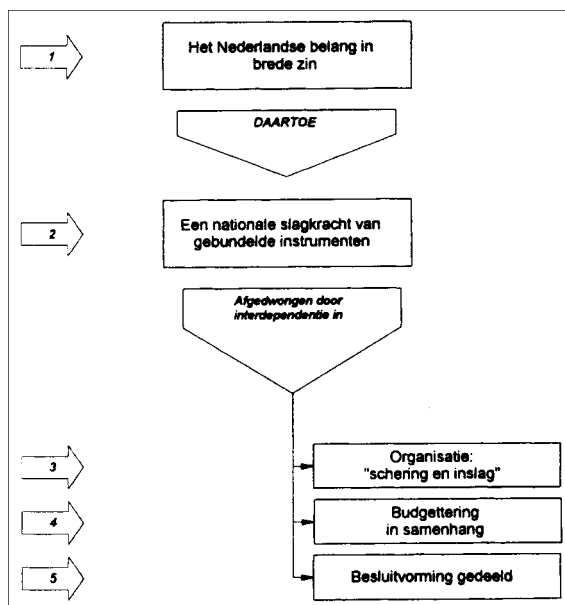
daarmee is reeds een begin gemaakt met de regeringsnota «Een Wereld in Geschil, De grenzen van de ontwikkelingssamenwerking verkend» (1993) en de recentelijk uitgebrachte IGC-nota's. Daarmee zal in de nabije toekomst worden voortgegaan, in het bijzonder met het oog op de wenselijke integratie van beleid ten aanzien van specifieke continenten en regio's in de wereld. De vraag hoe ons instrumentarium beter kan worden gebundeld en gecoördineerd komt in deel II aan de orde. Een meer samenhangende inzet van ons internationaal instrumentarium zal de doelmatigheid van de samenstellende delen vergroten.

Overigens houdt de wens de samenhang in het beleid te vergroten niet in, dat voorbijgegaan wordt aan de strijdigheid of spanning die kan bestaan tussen verschillende doelstellingen van beleid en tussen de verschillende belangen en waarden die daarin een plaats moeten krijgen. Waar nodig zullen nadere prioriteiten worden gesteld. Dit conflict kan men in de huidige tijd echter niet uit de weg gaan door, zoals voorheen, beleidsterreinen en instrumenten strak van elkaar te scheiden en de besluitvorming over beleidscoördinatie te organiseren als betrof het een niet-aanvalsverdrag. Samenhang bereikt men door samenspel.

I.9. Gebundelde inzet van mensen en financiële middelen

De boodschap van het eerste deel van de herijking is dat de uitdagingen van deze tijd een meer samengesteld karakter hebben, terwijl «vroeger» veiligheidsvraagstukken, economische relaties, ontwikkelingsproblemen min of meer onafhankelijk van elkaar werden behandeld. Er is meer oog gekomen voor de noodzaak om beleidsacties gecoördineerd in te zetten om een zo effectief mogelijke «slagkracht» van de Nederlandse inzet te realiseren. In de nieuwe multipolaire wereld moet de slag om het Nederlands belang op veel meer plaatsen gevoerd worden. Voor een klein land betekent dat woekeren met de middelen. De Nederlandse présence in de buitenwereld moet zo effectief mogelijk worden ingericht. Dat betekent het *poolen* van instrumenten tot een nationale slagkracht, die op verschillende plaatsen en met een verschillende mix van middelen wordt ingezet.

Samenhang en samenspel komen echter niet vanzelf tot stand; de direct bij het buitenlands beleid betrokken ministers moeten gezamenlijk de hoofdlijnen van het buitenlands beleid in brede zin ontwikkelen en de besluitvorming bij de uitwerking daarvan delen. Hierbij past dat ook in organisatorische zin kennis en kunde gebundeld moeten worden, zodat verschillende invalshoeken van het buitenlands beleid in brede zin in goede samenhang worden gebracht. Ook de inzet van financiële middelen moet niet langer min of meer partieel worden benaderd; ook daar geldt dat afwegingen over de inzet van financiële middelen tussen de samenstellende delen van het buitenlands beleid vooraf moet gaan aan de verdere uitwerking van de inzet van financiële middelen daarbinnen.



Het schema vat de herijking samen als een proces van vijf stappen. Het Nederlands belang in brede zin vraagt om een nationale slagkracht van gebunde instrumenten die tot stand moet komen door:

- een goede organisatie van de samenhang tussen thema's, regio's en inbreng in internationale organisaties,
- budgettering in samenhang en
- een gedeelde besluitvorming over het buitenlands beleid.

Het eerste en het derde punt zijn het onderwerp van deel II van de nota, terwijl budgettering in samenhang in deel III aan de orde komt.

II. HET BUITENLANDS BELEID – ORGANISATORISCHE KWESTIES

II.1. Uitgangspunten

II.1.1. Van samenhang naar samenspel

Zoals in hoofdstuk I is vastgesteld, biedt de huidige situatie in de wereld Nederland tal van kansen en mogelijkheden, maar is tevens het aantal risico's en onzekerheden toegenomen. Willen we van onze manoeuvreer-ruimte optimaal gebruik maken, dan zullen we de samenhang in ons beleid moeten vergroten en onze mensen en middelen strategisch inzetten. Hier gaan we vooral in op de organisatie van het beleid: voorbereiding, besluitvorming, uitvoering.

Zoals we zagen, is het nodig de volgende aspecten van het Nederlands buitenlands beleid zwaarder aan te zetten:

- de verdere vormgeving van de Europese Unie;
- de stabilisering van Midden- en Oost-Europa;
- de economische samenwerking met opkomende industrielanden;
- de bevordering van conflictbeheersing in ontwikkelingslanden;
- de aanpak van grensoverschrijdende problemen (bv. milieu).

Een goed beleid vraagt, naast goede ideeën, om een goede werkwijze. Daarvan kunnen de volgende zwaartepunten worden aangegeven:

- de versterking van onze rol in multilaterale organisaties vraagt om investeren in bilaterale betrekkingen;
- de optimalisatie van onze thematische inzet vraagt om bundeling van regionale activiteiten;
- de groeiende verwevenheid van problemen vraagt om een geïntegreerde, ontschotte aanpak;
- de snelheid van de internationale ontwikkelingen vraagt om anticiperend beleid en toekomstgericht denken;
- een goed inspelen op onze internationale omgeving vraagt om een flexibele inzet van professioneel personeel.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de verbeteringen die, als gevolg van de herijking, zullen worden aangebracht in achtereenvolgens:

- de besluitvorming en beleidsafstemming op politiek niveau;
- de bevordering van de interdepartementale samenwerking;
- de organisatie van het departement van Buitenlandse Zaken;
- de inzet van personeel;
- de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking;
- de rol van onze ambassades en posten in het buitenland.

Deze voorstellen worden voorafgegaan door een schematische weergave van de verschillende aspecten van het door Nederland in/tegenover het buitenland te voeren beleid: geïnternationaliseerd binnenlands beleid, de internationale architectuur en buitenland-activiteiten. Tevens moet erop worden gewezen dat de herijking niet de enige aanleiding vormt de organisatie van het buitenlands beleid onder de loupe te nemen. Daarvoor gelden ook meer algemene overwegingen van optimaal functioneren van de overheid.

II.1.2. Andere overwegingen met betrekking tot de organisatie

De afgelopen jaren heeft de overheid er zich op gericht een grotere doelmatigheid na te streven en doublures en overbodige activiteiten te ontdekken en weg te nemen. In dit verband is er veel aandacht besteed aan de scheiding tussen beleids- en uitvoeringsactiviteiten. Het streven is dat de departementen zich richten op de kernbeleidstaak en onderzoeken

in hoeverre uitvoerende taken meer op afstand van het departement kunnen worden gebracht. Op deze wijze kunnen de departementen zich ontwikkelen tot flexibele beleidscentra met een relatief kleine en voor een groot deel onderling uitwisselbare staf.

Het begrip «kerndepartement» brengt met zich mee dat er ook serieus werk moet worden gemaakt van de «ontkokering». Met ontkokering wordt bedoeld dat uit oogpunt van een doelmatiger werkwijze van het centrale overheidsapparaat activiteiten die op het grensgebied liggen van departementale competenties niet aan beide zijden van deze grens worden opgebouwd, maar gezamenlijk beheerd worden of aan één van de departementen wordt toevertrouwd met rapportagelijnen aan de andere betrokken departementen.

Afgelopen jaren zijn er enorme inspanningen verricht om het financiële beheer te verbeteren. Een herziening van een organisatorische opzet kan verbeteringen en vereenvoudigingen van het financieel beheer tot stand brengen. Dit betekent dat er bij de verschillende afwegingen bij de vormgeving van taken de invalshoek van het financieel beheer zal moeten worden meegenomen.

Tot slot geldt dat een aantal bestaande onevenwichtigheden een oplossing behoeft. De bijzondere positie van Ontwikkelingssamenwerking in de budgettaire systematiek, voortvloeiende uit het plafond, veroorzaakt een verschil in mogelijkheden – in termen van menskracht en budget – tussen de verschillende onderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gevolg daarvan is een zekere organisatorische scheefgroei tussen de onderdelen van het departement die zich met OS bezighouden en de andere onderdelen. Een dergelijke situatie wordt niet als doelmatig ervaren en bevordert niet het gevoel van eenheid in het departement.

II.1.3. De scheidslijn tussen buitenlands beleid en binnenlands beleid

Nationaal beleid krijgt steeds meer internationale aspecten. Activiteiten met een internationale dimensie zijn al lang niet meer uitsluitend het werkterrein van de ministeries van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. Ook andere ministeries hebben in toenemende mate te maken met een internationale component in hun taken. Vaak krijgt dit vorm doordat nationale bestuurlijke maatregelen moeten passen in internationale afspraken. Een evident voorbeeld is de Europese regelgeving. Verder neemt de internationale dimensie in het nationale beleid toe omdat vraagstukken een sterk grensoverschrijdend karakter kunnen hebben of omdat er door internationale samenwerking beleids-synergieën zijn te behalen. Ook kunnen vakdepartementen het buitenland interessante kennis, kunde en inzichten aanbieden en vice versa; het belang van ervaringsuitwisseling neemt in betekenis toe.

De kerntaken van het buitenlands beleid bestaan uit een groep coördinerende taken en groepen eigen beleidstaken. Ter nadere verduidelijking is het zinvol, de verschillende dimensies van het internationale werk schematisch in drie categorieën in te delen. Het onderscheidend criterium tussen de drie categorieën is de mate waarin de internationale activiteit de nationale bestuurlijke ruimte beïnvloedt en daarmee het werkterrein van het desbetreffende departement. Grosso modo kan worden gesteld dat in categorie 1 dit in grote mate het geval is, terwijl in categorie 3 dit aspect het minst zwaar aanwezig is. Het betreft hier een schema; de schotten tussen de categorieën zijn niet ondoorlaatbaar.

categorie 1

het geïnternationaliseerde nationale beleid: de activiteiten die voortkomen uit de toenemende internationalisering van het nationale beleid. Dit betreft het werk in het kader van de internationale organisaties waar

besluiten genomen worden die van invloed zijn op de inhoud, de reikwijdte en de vormgeving van het nationale beleid. Voorbeelden zijn:

- de voorbereiding van het Nederlandse standpunt in deze internationale samenwerkingsverbanden;
- het deelnemen aan de vergaderingen van de desbetreffende internationale fora en
- het toezicht dat het nationale beleid inderdaad in overeenstemming is met de gemaakte internationale afspraken en dat de implementatie van internationaal overeengekomen regelgeving ook daadwerkelijk ter hand wordt genomen.

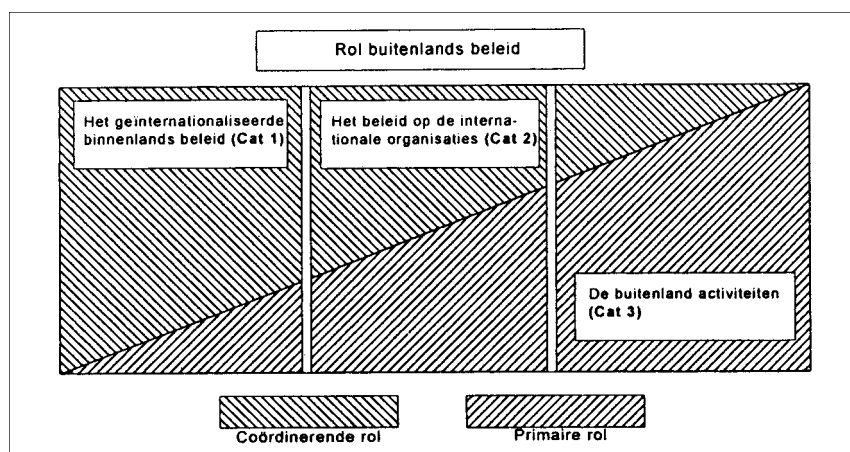
categorie 2

het beleid ten opzichte van de internationale organisaties: De taken die vooral betrekking hebben op het ontwikkelen van een beleidsvisie op de internationale structuren waarin Nederland opereert. Het gaat om een integrale beleidsopvatting over de missie, de koers en de taken die in deze fora worden uitgezet en, waar relevant, om hun onderlinge verhoudingen. Belangrijke voorbeelden zijn de Europese Unie, de Verenigde Naties, de NAVO en de WEU.

categorie 3

buitenlandactiviteiten: De activiteiten van Nederland in het buitenland die vooral te maken hebben met de présence van Nederland en die niet direct bepalend zijn voor de kaders en de uitvoering van het nationale beleid. Hierbij zijn als voorbeelden te noemen: de thema's van het buitenlands beleid; activiteiten in het kader van de bilaterale relaties met andere landen; het onderhouden van een contacten-netwerk in het buitenland; het opbouwen van kennis en inzicht in de betrokken landen; het uitvoeren van concrete acties in die landen zoals het verrichten van noodhulp; het deelnemen aan vredesoperaties; het uitzenden van een economische missie; het verlenen van hulp, etc.

De rol van het buitenlands beleid kan met behulp van de hiervoor beschreven categorieën op de volgende wijze schematisch worden weergegeven. De coördinerende taken spelen zich vooral af in de categorie-1-activiteiten. Het aandeel van de eigen beleidstaken van het buitenlands beleid neemt in verhouding tot de coördinerende taken toe in de categorie-2- en -3-activiteiten.



Primaire beleidsrol moet niet gelezen worden als exclusiviteit. Ook voor buitenlands beleid geldt dat de kernbeleidstaken evenzeer aan interdepartementale afstemming onderhevig kunnen zijn. Bovenstaand schema bedoelt het relatieve gewicht aan te geven tussen de coördinerende taken en de eigen kerntaken van het buitenlands beleid.

De toename van de internationale dimensie in het binnenlands beleid leidt dus niet tot overbodigheid van het buitenlands beleid. Naarmate het nationale beleid in toenemende mate wordt geïnternationaliseerd zal de behoefte aan coördinatie toenemen. Het buitenlands beleid zal het optreden van Nederland in het buitenland moeten overzien en moeten aangeven welke strategische keuzes zich in bepaalde situaties voordoen. Niet alleen wordt het binnenlands beleid geïnternationaliseerd, maar omgekeerd geldt ook dat het buitenlands beleid wordt genationaliseerd.

Door zijn beleidsbepalende rol inzake de klassieke terreinen van buitenlandse politiek en door zijn coördinerende rol voor de overige terreinen van het buitenlands beleid, blijft de Minister van Buitenlandse Zaken de eerstverantwoordelijke voor het geheel van de buitenlandse betrekkingen van het Koninkrijk. In het internationaal verkeer is het onmisbaar dat hij voor het geheel aanspreekbaar is voor zijn buitenlandse collegae.

II.2. De politieke afstemming van het buitenlands beleid in brede zin

II.2.1. De afstemming op het ministersniveau

De verantwoordelijkheid voor de beraadslagingen en besluitvorming over het algemene regeringsbeleid en voor de eenheid van het regeringsbeleid ligt in de ministerraad. Dit geldt uiteraard ook voor het buitenlands beleid in brede zin. Dit betekent dat in de ministerraad besluitvorming over het buitenlands beleid in brede zin afgestemd en bekrachtigd moet worden. Indien de onderwerpen daartoe aanleiding geven gaat aan de bespreking in de ministerraad een bijeenkomst van een onderraad vooraf. Afstemming op het ministersniveau strekt zich uiteraard ook uit tot het Koninkrijksterrein, daar waar aangelegenheden van het Koninkrijk, c.q. die de Nederlandse Antillen en Aruba raken, aan de orde zijn.

Op het gebied van het buitenlands beleid bestaat in de huidige situatie een aantal onderraden. Dit betreft de Algemene Verdedigingsraad (AVR), de Raad voor Europese Zaken (REZ) en de Raad voor de Ontwikkelingssamenwerking (ROS). Het geïntegreerde karakter van het buitenlands beleid in brede zin leidt tot de conclusie om de bestaande aparte onderraden te fuseren en aldus één gezamenlijke onderraad in het leven te roepen waarin de verschillende aspecten van het buitenlands beleid behandeld kunnen worden. De naam van de nieuwe onderraad luidt «Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden», de REIA. De minister-president zit de nieuwe onderraad voor; de minister van Buitenlandse Zaken is de coördinerende bewindsman van de REIA.

Wel is belangrijk dat de bestaande goed werkende praktijk van de REZ ook in de nieuwe situatie gecontinueerd wordt. Hieraan kan in de praktijk tegemoet worden gekomen door de agendering van de nieuwe onderraad zo aan te pakken dat (i) de onderwerpen die met elkaar te maken hebben (zoals de Unie-onderwerpen) geclusterd worden en dat (ii) de nieuwe onderraad voor wat betreft de EU-onderwerpen hetzelfde vergader-schema hanteert als de REZ, met de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie en Associatieproblemen als ambtelijk voorportaal.

Op het Europese vlak is de minister-president belangrijker geworden. In formele zin door zijn lidmaatschap van de Europese Raad, maar ook doordat in de Europese Raad vele aspecten van het regeringsbeleid aan de orde komen. Het ligt daarom voor de hand dat voor de minister-

president een groeiende rol is weggelegd bij de presentatie van het beleid. Dit komt ook tot uitdrukking in de buitenlandse reizen van de minister-president in de afgelopen jaren. Deze ontwikkeling doet niets af aan de verantwoordelijkheden van de minister van Buitenlandse zaken voor het buitenlands beleid en de coördinatie van het Nederlandse standpunt in de REIA.

In deel III zal uiteen worden gezet dat de uitgaven voor het buitenlands beleid in brede zin in één uitgavengroep worden ondergebracht. De gedachte hierachter is, dat door de *pooling* van budgetten de vertaling van beleidsprioriteiten naar de inzet van financiële middelen beter plaatsvindt en een snellere respons op veranderende omstandigheden mogelijk maakt. De besluitvorming over de verdeling van de middelen in de uitgavengroep en de daarmee samenhangende regio- en landen-beleidsplannen (par. II.3.3) is onderwerp van bespreking in de ministerraad, voorbesproken in de REIA. De minister van Buitenlandse Zaken bereidt, als coördinerend bewindspersoon van de REIA, de besluitvorming over de uitgavengroep voor.

De uitwerking van de hoofdlijnen van het buitenlands beleid in brede zin, zoals vastgesteld in de ministerraad, wordt vervolgens door de afzonderlijke ministers ter hand genomen, zodat zij ten volle hun beleidsverantwoordelijkheid kunnen waarmaken. De uitkomsten van de verdeling in de homogene groep worden vertaald naar de relevante begrotingen. De ministers committeren zich tot het voorkomen van overschrijdingen van de onder hun verantwoordelijkheid vallende uitgavencategorieën.

II.3. De organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken

Een nieuwe opzet van de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken zal aan een aantal toetsstenen moeten voldoen:

- de samenhang van het Nederlandse optreden in het buitenland zal beter gegarandeerd moeten worden; dit betekent meer samenhang en prioriteitstelling in de budgetten en instrumenten;
- de coördinatie met en de inbreng van andere ministeries moet in de organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken een duidelijke plaats krijgen;
- de organisatie zal duidelijke aanspreekpunten moeten hebben voor de departementen, de bedrijven en maatschappelijke organisaties, alsook voor de internationale organisaties en de collega-departementen in het buitenland en
- er wordt een scheiding aangebracht in de beleidstaken en de beleidsuitvoerende taken. Overlappingsen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en tussen de ministeries worden vermeden.

De kern van de nieuwe opzet is dat, veel helderder dan in de huidige situatie, een matrix-model wordt opgezet met in de rijen de regio's/landen en in de kolommen de thema's. Zo ontstaat er een «schering en inslag»-model, waarin landenkennis gekoppeld kan worden aan kennis over thema's. Per regio/land wordt op basis van beleidsmatige overwegingen bepaald, welke thema's/activiteiten aangepakt worden en met welke (budgettaire) intensiteit dat zal gebeuren. Het aanbrengen van de gewenste samenhang vindt plaats op grond van een integrale visie op regio's/landen.

II.3.1. De themadirecties en de internationale organisaties

Ook in de huidige organisatie kent het ministerie afdelingen die zich met thema's bezighouden; voorbeelden zijn veiligheidsvraagstukken, milieu en ontwikkeling, maar ook consulaire bijstand. Voor een aantal van deze

afdelingen wijzigen de werkzaamheden zich niet. Er zijn ook thema-afdelingen die wel te maken krijgen met nieuwe elementen in hun taken. Dit is het geval in de OS-sfeer, waar in het kader van de vereenvoudiging van de beheersprocedures van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, meer uitvoeringsverantwoordelijkheden bij de thema-afdelingen worden gelegd, overigens in samenhang met een grotere delegatie aan de ambassades. De themadirecties worden gegroepeerd in een logische hoofdstructuur, die grosso modo de huidige driedeling (i) Europese en economische zaken, (ii) politieke en veiligheidszaken en (iii) ontwikkelingssamenwerking volgt.

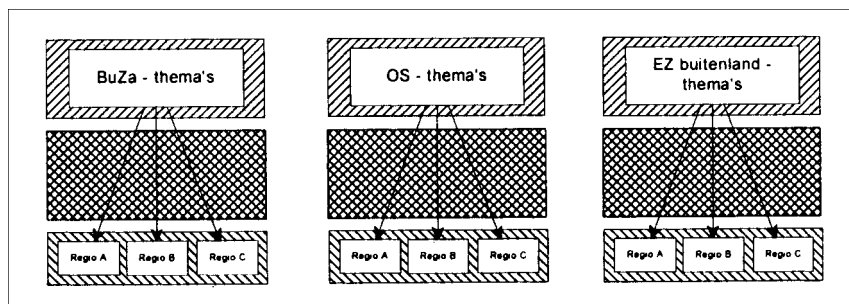
Wat betreft de invalshoek van de internationale organisaties kan opgemerkt worden dat in een groot aantal gevallen de thema-invalshoek en de invalshoek van de internationale organisatie samenvallen. Voorbeelden zijn de NAVO-en veiligheidsvraagstukken en de verschillende thema's die in de gespecialiseerde VN-organisaties aan de orde komen. Hierdoor vervalt de noodzaak om naast de thema- en regio-invalshoek ook nog eens apart een derde invalshoek voor de internationale organisaties in het leven te roepen. Hierop zijn echter twee uitzonderingen: de werkzaamheden in het kader van de Europese Unie en in het kader van de Verenigde Naties zijn dermate veelzijdig en raken aan zoveel thema's, dat koppeling aan één van de thema's niet verstandig zou zijn. Dit betekent dat voor de EU en de VN aparte eenheden blijven bestaan die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de inbreng van Nederland en voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van de EU resp. de VN.

Voor het complex «conflict, humanitaire hulp en mensenrechten» is besloten een themadirectie te creëren, waarin de invalshoeken van de buitenlandse politiek en de ontwikkelingssamenwerking en de militaire invalshoek worden gecombineerd. Op deze wijze kunnen besluiten over Nederlandse actie in het geval van conflicten sneller gecoördineerd tot stand komen en kunnen de verschillende invalshoeken van het Nederlandse beleid beter in elkaars verlengde worden gesteld. De ervaring tot nu toe is, dat de humanitaire hulpverlening, op gang gekomen naar aanleiding van een conflict, teveel werd beschouwd als een enkelvoudige noodhulpoperatie. De buitenlandspolitieke dimensie bleef in voorkomende gevallen onvoldoende belicht. De minister van Buitenlandse Zaken, de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Defensie nemen de besluiten over de te ondernemen acties in het complex conflict, humanitaire hulp en mensenrechten.

II.3.2. Geïntegreerde regiodirecties

Schematisch gesproken, is in de huidige organisatie ervoor gekozen om de regionale invalshoek per thema in te richten: de eerste trap in de organisatie zijn de thema's; vervolgens zijn onder de thema's regionale afdelingen geplaatst. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zowel voor de politieke thema's als voor de ontwikkelingssamenwerking een aparte regionale structuur. Ook het ministerie van Economische Zaken heeft een regionale organisatiestructuur voor de buitenlandse economische betrekkingen.

Huidige situatie

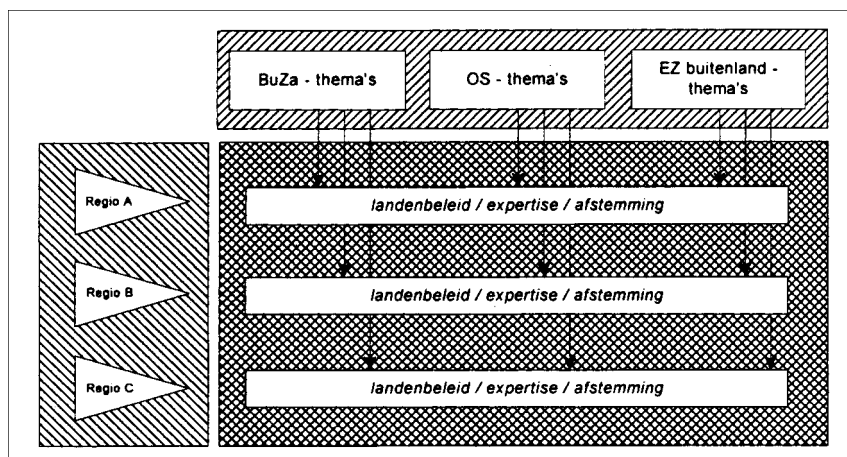


De huidige organisatie werkt in de hand dat de afstemming tussen thema's en regio's zich onvoldoende rekenschap geeft van wat er zich op andere gebieden in dezelfde regio afspeelt. Bovenstaande figuur laat dit schematisch zien: de thema's hangen met elkaar samen; de regio's worden per thema georganiseerd; de afstemming tussen thema en regio vindt in de huidige organisatie per thema plaats. De samenhang van de activiteiten in een bepaalde regio is daardoor niet op voorhand verzekerd en erg afhankelijk gemaakt van de contacten die bestaan tussen de regio-eenheden van de verschillende thema's.

In de nieuwe regionale directies zullen de bestaande regionale bureaus van Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken opgaan. Deze nieuwe regiodirecties zullen een centrale rol spelen bij de formulering en afstemming van het beleid met betrekking tot landen en regio's. Op die manier wordt eenheid van beleid en beleidsconsistentie het beste gewaarborgd. Bovendien worden zo de effectiviteit en slagkracht het beste gediend. Immers alle kennis en alle instrumenten kunnen gebundeld worden ingezet.

Ter illustratie is de onderstaande figuur opgenomen. De regiodirecties zijn nu gecombineerd, waardoor de afstemming tussen thema's en regio's in één vlak plaatsvindt. De themadirecties treffen nu immers allen één directie per regio met als gevolg dat eventuele conflicten tussen vanuit het perspectief van verschillende thema's gewenste beleidsuitkomsten, in een vroeg stadium gesignaleerd en opgelost kunnen worden. Tenminste is het mogelijk om in een dergelijk geval tijdig een evenwichtige presentatie van het probleem te geven. In de huidige structuur schuilt te veel het gevaar dat dit soort conflicten pas in een laat stadium en «te hoog» in de organisatie opgemerkt wordt.

Nieuwe situatie



De taken van de nieuwe geïntegreerde regiodirecties zijn:

- opbouw van kennis over en ontwikkelen van visie (maatschappelijk, economisch en politiek) op de betreffende landen en regio's;
- ontwikkeling en monitoring van landen-/regiobeleid, incl. de planning van het financiële instrumentarium, en
- coördinatie van de (bilaterale) activiteiten op hoofdlijnen.

De regiodirecties stellen lange-termijnbeleidsplannen op waarin voor de betrokken regio wordt aangegeven wat de zwaartepunten van het Nederlandse buitenlands beleid in die regio zijn. Deze plannen hebben een integraal karakter, hetgeen wil zeggen dat alle themadirecties hun inbreng leveren. Deze plannen geven beleidsmatig richting aan de activiteiten van Nederland in de betreffende regio's/landen en geven aan hoe de beschikbare middelen over thema's en regio's worden verdeeld. De aard en de omvang van dergelijke plannen kunnen erg verschillen tussen regio's.

Deze aanpak dient als een rode draad voor de activiteiten van de regiodirecties en de themadirecties in regio's, maar sluit een flexibele reactie op nieuwe gebeurtenissen die in de beleidsplannen niet voorzien waren niet uit. Hierin spelen de regiodirecties zelf een belangrijke rol. Zij zijn het immers die over de informatie en inzichten beschikken om ontwikkelingen op relevantie te kunnen beoordelen. Het is niet de bedoeling dat de regiodirecties zich in detail gaan bezighouden met de activiteiten van de themadirecties in «hun» respectieve regio's. De precieze uitvoering van thema-activiteiten moet aan de deskundigheid op de themadirecties en op de ambassades worden overgelaten. Een monitoring op hoofdlijnen van de regiodirecties is voldoende om de uitvoering van het beleidsplan te kunnen volgen. De regiodirecties beschikken over financiële middelen die in landen ingezet kunnen worden ter ondersteuning van de opbouw van bestuur en samenleving in democratische richting (*good governance*) en voor bijdragen aan de macro-economische stabiliteit.

De groepering van landen naar regio's moet zo worden gekozen dat zich in elk van de regio's een specifieke vraagstelling/behoefte aandient. Elke (sub)regio heeft een eigen specifieke benadering met een regio-specifieke mix en prioriteit van thema's en instrumenten. Op hoofdlijnen

is de regionale indeling als volgt. Hierbij zij aangetekend dat de uiteindelijke organisatorische indeling in directies/afdelingen in een later stadium zal worden vastgesteld:

- West-Europa;
- Midden- en Oost-Europa;
- Centraal- en Zuid-Azië;
- Oost-Azië;
- Noord-Afrika en Midden-Oosten;
- Midden- en Zuidelijk Afrika;
- Noord-Amerika;
- Zuid- en Midden-Amerika.

In de topstructuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken komt naast de directeuren-generaal een functionaris die verantwoordelijk is voor de regiodyrecties.

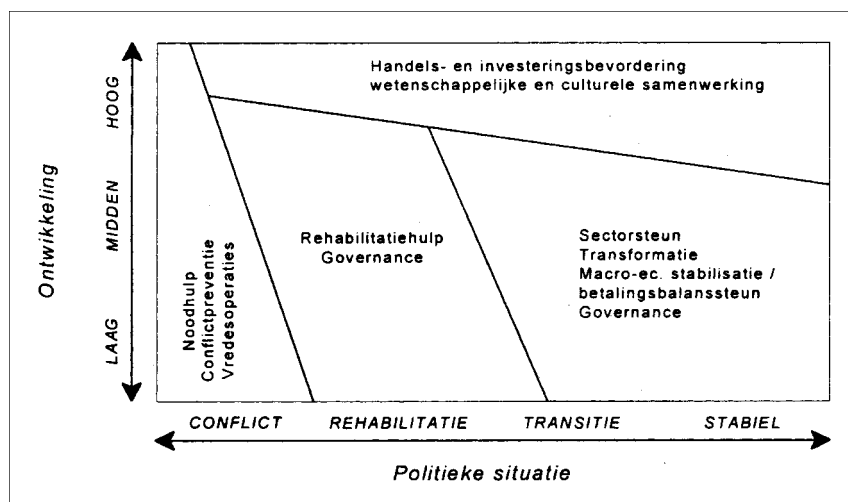
II.3.3. De samenhang tussen thema's en regio's in een beleidsplan

De samenhang tussen thema's en regio's wordt bepaald in het geïntegreerde landen-/regiobeleid. Per land/regio moet vastgesteld worden wat de beleids-/instrumentenmix is. Beleid kan worden gevarieerd en gedoseerd al naar gelang de situatie van een land. In het algemeen is ontwikkelingshulp vooral bedoeld voor de armste, minst ontwikkelde landen, terwijl handelsbevordering vooral kansrijk lijkt in landen met een koopkrachtige vraag en goed ontwikkelde markten. Tezelfdertijd maakt het voor de soort hulp waar behoefte aan bestaat, of de mate waarin een specifiek instrument kan worden ingezet, nogal wat uit of we te maken hebben met een in politiek opzicht redelijk stabiel land danwel met een land waar een burgeroorlog woedt. In het eerste geval kan men denken aan het aangaan van samenwerkingsrelaties voor een langere termijn met een oplopende mate van eigen verantwoordelijkheid van het betrokken land. In het tweede geval zal veeleer alleen sprake kunnen zijn van noodhulp, conflictbeheersing en eventueel een vredesoperatie met inzet van Nederlandse militairen. De tussenliggende fasen van «rehabilitatie» en «transitie» vragen om toegespitste instrumenten van hulp en samenwerking. Het kan daarbij gaan om economisch getinte instrumenten als macro-economische stabilisatiesteun of hulp bij het inrichten van een markteconomie. Het kan echter ook gaan om meer politieke instrumenten, als de hulp bij democratiseringsprocessen en het bewerkstelligen van een vergroot respect voor de mensenrechten. De samenwerking op terreinen als milieubeheer of culturele uitwisseling kan ook aldus worden gescha-keerd.

Het Nederlandse beleid is erop gericht dat alle landen zowel opklimmen in ontwikkelingsniveau als een groeiende mate van stabiliteit verwerven. In het algemeen vraagt het eerste vooral om een markteconomische ontwikkeling en het tweede om een democratisch samenspel tussen staat en samenleving. Naarmate landen erin slagen die overgang te realiseren (en dat zullen ze in de eerste plaats zelf moeten doen), kan de aard van de Nederlandse betrokkenheid veranderen van directe, min of meer altruïstische ondersteuning naar steeds gelijkwaardiger behartiging van eigen belangen. Uiteraard is het ook zeer wel mogelijk dat landen de weg in de omgekeerde richting afleggen, te weten van stabiele ontwikkeling naar destabilisatie, escalatie en open conflict. Dat vraagt dan om een omkering van het beleidsperspectief.

Waar het in het toekomstige Nederlandse buitenlands beleid om gaat, is dat de mix van beleidsinstrumenten ruimte biedt voor de toegenomen differentiatie in de wereld en dat het beleid kan worden toegesneden op landen en regio's in zeer verschillende situaties en stadia van ontwikkeling. Dat is waar het bij de ontschotting om draait.

De verschillende wijzen waarop aspecten en instrumenten van beleid met elkaar kunnen worden gecombineerd, kunnen als volgt schematisch worden weergegeven.



Op de verticale as staat het economisch ontwikkelingsniveau van een land geprojecteerd, terwijl de horizontale as de politieke stand van zaken weergeeft. Per combinatie van politieke situatie en graad van (economische) ontwikkeling kan een instrumentenmix als in bovenstaande figuur worden weergegeven.

De betrekkingen met de westerse hoog geïndustrialiseerde landen zullen zich overigens in mindere mate lenen voor een specifiek bilaterale beleidsinvulling. Het regeringsbeleid en de invulling van bilaterale relaties zullen hier sterk worden bepaald door de beleidsontwikkeling en de samenwerking in het kader van internationale organisaties. In deze landen zijn ook de contacten van particuliere organisaties en bedrijfsleven minder afhankelijk van overheidssteun en bemiddeling. Dit betekent niet dat de bilaterale contacten met deze landen er minder toe doen: in deel I is juist gesignaleerd dat de voorbereiding in bilateraal kader van de besluitvorming in multilaterale organisaties, aan belang heeft gewonnen.

II.3.4. Regio's en thema's – de samenwerking met andere departementen

In de huidige situatie is reeds sprake van meer en minder formele samenwerking van Buitenlandse Zaken met andere departementen. Dit betreft zowel kwesties met een bilateraal karakter, als zaken die betrekking hebben op thema's of internationale organisaties. In het algemeen gesproken functioneert deze samenwerking goed. Doordat het ministerie van Buitenlandse Zaken wat inzichtelijker wordt opgezet, wordt ook voor de andere departementen duidelijker, waar men op Buitenlandse Zaken terecht kan. Wat betreft het werk in de multilaterale kaders is in de meeste gevallen een coördinatiestructuur opgezet. Er is een aantal departementen die thema's behandelen die relevant zijn voor de opstelling van het beleid op een land of een regio. De regiodirecties zullen bij het opstellen van deze plannen ervoor zorg dragen dat er een goede afstemming plaatsvindt met de betrokken departementen. Bij de nieuwe opzet zal rekening

moeten worden gehouden met de voorbereiding en coördinatie van Koninkrijksaangelegenheden en afstemming in de Caraïbische regio.

Op een aantal ministeries bestaan afdelingen die internationaal werk doen. Het is wenselijk dat er meer ervaringsuitwisseling tussen deze afdelingen tot stand komt, doordat in de personele sfeer meer tussen deze afdelingen gerouleerd wordt. De personeelsdiensten van de betrokken ministeries zullen nader uitwerken hoe een dergelijke roulatie vormgegeven kan worden. Uiteindelijk moet dit uitmonden in een gezamenlijke *pool* van internationale beleidsambtenaren die in het kader van een op elkaar afgestemd personeelsbeleid werkzaam kunnen zijn op verschillende ministeries. In een dergelijke pool zouden ook plaatsen bij de Europese Commissie en het Secretariaat van de Raad betrokken moeten worden.

De samenvoeging van de regionale eenheden van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking noopt tot goede samenwerkingsafspraken tussen de beide ministeries en een verbreding van het concordaat (de bestaande werkafspraken tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken). Uiteraard heeft de minister van Economische Zaken zijn inbreng in de bijeenkomsten van de ministers die de besluitvorming over de besteding van de uitgavengroep voor buitenlands beleid voorbereiden. Dit neemt niet weg dat ook in het dagelijks functioneren er goede afspraken moeten zijn. Economische Zaken moet de verantwoordelijkheid voor het buitenlandse economische beleid kunnen uitoefenen op de regiodirecties. De informatie van de regiodirecties moeten kunnen doorklinken in Economische Zaken. Hiervoor moeten niet nieuwe aparte overlegstructuren worden gecreëerd: het is veel praktischer als over en weer wordt aangeschoven bij de bestaande beraadslagingen op het niveau van ministersstaven, op hoog ambtelijk niveau en op directieniveau. Verder zal er een veel intensievere personele uitwisseling op detacheringsbasis tot stand komen tussen Economische Zaken en Buitenlandse Zaken. In de topstructuur van de regiodirecties zal een liaison geplaatst worden tussen Economische Zaken en Buitenlandse Zaken.

De ministeries moeten goede werkafspraken maken over de contacten met het bedrijfsleven. De verantwoordelijkheid voor de contacten met en de dienstverlening aan het bedrijfsleven berust primair bij Economische Zaken, waarbij Buitenlandse Zaken betrokken kan worden. De beide ministeries moeten elkaar goed geïnformeerd houden over de contacten die zij hebben. Hierbij kan prima aangesloten worden op de bestaande informele praktijk.

De afspraken die bestaan over de samenwerking tussen de EVD en Buitenlandse Zaken kunnen worden voortgezet, waarbij vooral bezien moet worden op welke wijze de EVD profijt kan hebben van de nieuwe opzet en de dienstverlening aan het bedrijfsleven voor wat betreft informatie over landen verder kan verbeteren.

II.3.5. De uitvoering van de ontwikkelingssamenwerking vereenvoudiging en delegatie

De ontwikkelingssamenwerking zal worden georganiseerd als één van de centrale thematische pijlers van het buitenlands beleid. De landen- en regionale oriëntatie van het ontschotte buitenlands beleid vraagt voor de hulpverlening om gedegen, specialistische ondersteuning op sectoraal terrein. De OS-pijler zal zijn opgebouwd uit een aantal sectoren en speciale aandachtsgebieden zoals gezondheidszorg, onderwijs en onderzoek, milieu en ontwikkeling, vrouwen en ontwikkeling, geïntegreerde plattelandsontwikkeling en markt- en infrastructuur. Vanuit deze OS-pijler zal zowel de bilaterale ontwikkelingssamenwerking met regio's

en landen nader worden vormgegeven als de hulpverlening via multilaterale en particuliere organisaties worden gekanaliseerd.

Teneinde de kwaliteit van de hulpverlening verder te verhogen, zal bij de vaststelling van het OS-beleid sterker de nadruk worden gelegd op algemene en sectorale programma's en minder op projecthulp. In de uitvoering van het beleid zullen de procedures worden vereenvoudigd, teneinde ook beter op nieuwe mogelijkheden te kunnen inspelen. Zowel bij de formulering als bij de uitvoering van beleid zal de rol van Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden worden versterkt.

Voor een nadere uitwerking zij verwezen naar het deel Ontwikkelingssamenwerking van de Memorie van Toelichting bij de begroting 1996 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

II.3.6. Het postennetwerk

Zoals beschreven, zullen de Nederlandse economische en handelsbelangen een belangrijke plaats innemen in het takenpakket van het postennetwerk. Dit betekent dat met name in snel groeiende economische markten aan het Nederlands bedrijfsleven adequate ondersteuning zal worden geboden. De noodzaak hiertoe is des te groter omdat in een aantal van de desbetreffende landen de politieke, sociale en economische structuur bemiddeling van overheidswege een noodzakelijke succesfactor maakt.

Hiertoe is het noodzakelijk dat een optimaal gebruik wordt gemaakt van het bestaande postennetwerk. Waar nodig zullen de economische afdelingen van de posten worden versterkt. In de hier bedoelde landen en regio's zal ook een aantal nieuwe posten worden geopend. Hierbij zullen uit efficiency- en kostenoverwegingen ook andere vormen van presentie dan de traditionele posten (ambassade, consulaat) worden overwogen. Hierbij ware bijvoorbeeld te denken aan economische ondersteuningsposten.

Op alle taakgebieden van de posten bestaat een nauwe samenwerking tussen de posten en het departement (de departementen) in Den Haag. Vanzelfsprekend zal een nauwe samenwerking noodzakelijk blijven, doch de wijze waarop deze gestalte krijgt zal in de komende jaren drastisch veranderen. De posten worden zoveel mogelijk verzelfstandigd. In de praktijk zal dit resulteren in een veranderende positie van het departement, namelijk van alomtegenwoordig naar sturend op hoofdlijnen. Voor de posten betekent dit een grotere mate van zelfstandigheid bij de uitoefening van de taken, die kaderstellend zullen worden aangegeven, zowel op inhoudelijk als op beheersmatig gebied. Genoemd uitgangspunt heeft dus nadrukkelijk niet alleen betrekking op de bedrijfsvoering, maar ook op de uitvoering van beleid, zoals het (OS-) projectbeheer. Het zal de nodige jaren vergen om volledig inhoud te kunnen geven aan deze trendmatige ontwikkeling. Het bestaande centralistische model dient evenwel onvermijdelijk te worden omgebogen teneinde de slagkracht van het postennetwerk te vergroten.

III. DE FINANCIERING VAN HET BUITENLANDS BELEID

III.1. Regeerakkoord en verdere besluitvorming

III.1.1. De OS-norm en cluster VI

In het Regeerakkoord is met betrekking tot de financiering van het internationaal beleid de navolgende passage opgenomen:

«De oude norm van 1,5% van het NNI voor ontwikkelingssamenwerking heeft sterk aan betekenis ingeboet. Het BNP-percentage voor internationale samenwerking (de zogenaamde ODA-norm) behoudt echter wel relevantie. Het streven is erop gericht dit percentage in 1998 te doen stijgen tot 0,9% BNP, zij het dat de herbezinning tot een andere uitkomst kan leiden, waarbij de internationaal overeengekomen norm van 0,7% BNP als bodem blijft gelden».

Voorts werd in het Regeerakkoord afgesproken dat voor de beleidsintensiveringen in het internationaal beleid extra middelen beschikbaar zijn. De voor dit doel beschikbare Cluster VI-middelen lopen op van 103 mln. in 1995 tot 400 mln. in 1998. Met betrekking tot de besteding van deze middelen is in september 1994 besloten om de kosten voor vredesoperaties voor 103 mln. meerjarig ten laste van Cluster VI-gelden te brengen. In het kader van de begrotingsvoorbereiding 1996 is verder besloten om de beschikbaarheid van de middelen in 1996 met de helft te verminderen, maar intertemporeel te compenseren in 1997 en 1998.

III.1.2. De defensieproblematiek

In het Regeerakkoord zijn nieuwe bezuinigingen aan de defensiebegroting opgelegd. Hierbij is de kanttekening gemaakt dat de hoofdlijnen van het beleid zoals uiteengezet in de Prioriteitennota, niet mochten worden aangetast. In de brief over de bezuinigingen van de bewindslijnen van Defensie aan de Kamer van 4 november 1994 zijn de hoofdlijnen van de bezuinigingsvoorstellen uit het Regeerakkoord aangegeven. Langs de lijnen van efficiencyverbetering en internationale samenwerking kan een belangrijk deel van de financiële taakstelling worden opgelost, zonder daarmee de in de Prioriteitennota vastgelegde capaciteiten aan te tasten. Er resteerde echter een nog op te lossen problematiek van 250 mln. structureel vanaf 1997. Afgesproken werd om hierop in het kader van de herijking terug te komen. De budgettaire situatie is ten opzichte van de «Novemberbrief» op enige punten gewijzigd. Mede in verband met het met de keuze voor de Apache samenhangende voordeel van een gedaalde dollarkoers, volstaat thans een structureel bedrag van 200 mln. vanaf 1997 voor het in overeenstemming met het Regeerakkoord oplossen van de defensieproblematiek.

III.2. Een homogene groep voor uitgaven buitenlands beleid in brede zin

In deel I werd uiteengezet dat de samenhang in het buitenlands beleid versterkt dient te worden. Dit wordt bereikt door de financiële middelen te bundelen. Om uitdrukking te geven aan de gewenste betrokkenheid van Nederland bij internationale ontwikkelingen en vanwege de internationale afspraken over de officiële ontwikkelingshulp, wordt de omvang van de uitgaven van de nieuwe homogene groep uitgedrukt in een percentage van het BNP.

Op deze wijze wordt expliciet duidelijk gemaakt hoeveel de Nederlandse samenleving ter beschikking zal stellen voor internationale samenwerking

en kan binnen de homogene groep een kwalitatieve en kwantitatieve afweging plaatsvinden met betrekking tot de inzet van financiële instrumenten. Internationale, economische en budgettaire ontwikkelingen kunnen aanleiding geven dit percentage te herzien.

III.2.1. De samenstelling van de homogene groep

De homogene groep internationale samenwerking zal samengesteld worden uit uitgaven die gedaan worden in het kader van de Nederlandse présence in het buitenland. Het gaat om de volgende uitgaven, waarbij de bestaande begrotingsstructuur wordt gevolgd.

1. *Uitgaven ten behoeve van ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten:* Dit betreft de financiering van activiteiten die nu zijn opgenomen onder de categorieën I t/m V van het huidige OS-plafond. Daarnaast wordt een aantal ontwikkelingsrelevante uitgaven uit de huidige categorie VI in de nieuwe homogene groep opgenomen te weten:

- opvang in Nederland van toegelaten vluchtelingen (dit betreft niet de kosten van de opvang in Nederland van asielzoekers; deze uitgavenpost wordt buiten de homogene groep geplaatst).
- rentesubsidies en apparaatskosten van de NIO en de FMO;
- garantiebetalingen;
- subsidies aan instituten en cursussen van internationaal onderzoek en onderwijs;
- voorlichting, bewustwording en advisering inzake ontwikkelingssamenwerking;
- overige uitgaven inzake samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de ten laste van het huidige OS-plafond komende uitgaven voor contributies aan internationale organisaties;
- de apparaatskosten van het ministerie van Buitenlandse Zaken die aan het plafond worden toegerekend, voor zover zij betrekking hebben op de integrale kosten van het postennetwerk in het buitenland.

Deze opsomming houdt in, dat de subsidies en bijdragen ten behoeve van de opvang en begeleiding van buitenlandse werknemers en (voormalige) Rijks-genoten en de kosten van opvang in Nederland van toegelaten asielzoekers geen deel uitmaken van de nieuwe homogene groep.

2. *Variabele kosten van vredesoperaties:* Dit zijn de op defensiebegroting opgenomen additionele en materiële uitgaven van vredesoperaties die ontstaan vanaf het moment dat Nederlandse militairen daadwerkelijk worden ingezet in het kader van vredesen humanitaire operaties. In deze post zijn niet de kosten van investeringen opgenomen ten behoeve van de uitrusting voor vredesoperaties.

3. *De programma's voor Midden- en Oost-Europa:* Dit betreft de kosten van samenwerkingsprogramma's met Midden- en Oost-Europa voor zover zij geen deel uitmaken van het huidige OS-plafond (reeds vervat onder ad 1). Ook de Nederlandse bijdragen aan de relevante multilaterale organisaties worden begrepen in de nieuwe groep.

4. *Exportinstrumentarium van het Ministerie van Economische Zaken:* Dit betreft de volgende artikelen op de EZ-begroting:

- Art. 07.02: Bevordering van de buitenlandse economische betrekkingen.
- Art. 07.03: Stimulering exportactiviteiten.
- Art. 07.04: Economische voorlichting en exportpromotie.

5. *Uitgaven op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken:* Dit omvat de integrale kosten van het buitenlandse postennetwerk, voor zover deze niet aan het OS-plafond zijn toegerekend en uitgaven voor internationaal beleid.

6. *Attachés:* De kosten van de op de posten werkzame attachés van diverse departementen en de door Nederland gedragen kosten van bij internationale organisaties werkzame Nederlanders. Overigens blijven de begrotingsmiddelen voor de attachés op de begroting staan van de desbetreffende ministers.

7. *Contributies aan internationale organisaties:* Dit zijn de contributies aan de VN en de gespecialiseerde organisaties, NAVO, WEU, OVSE, OPCW, OESO, ICRC en de Raad van Europa. Een gedeelte van deze uitgaven is reeds begrepen in de uitgaven onder ad 1.

8. *Internationaal milieubeleid VROM:* Dit betreft uitgaven van VROM op internationaal milieugebied te weten artikel 5.15.03.

9. *Toerekeningen Europese Unie:* Dit omvat de aan de homogene groep toe te rekenen EU-uitgaven die betrekking hebben op hulp aan landen buiten de EU in het Middellandse Zeegebied en Oost-Europa. De grondslag wordt gevormd door de EU begrotingspost B7 «Samenwerking met ontwikkelingslanden en andere derde landen», exclusief de EU-uitgaven voor het GBVB en het extern volet bepaalde communautaire politiek (o.a. visserij-akkoorden, internationaal toerisme en transport). Een gedeelte van deze toerekeningen is reeds opgenomen in de uitgaven onder ad 1.

10. *Beurzenprogramma OCW:* Dit betreft de op de OCW-begroting voorkomende directe uitgaven voor het internationaal beurzenprogramma voor niet uit de Europese Unie afkomstige studenten, voor zover deze niet reeds onder de uitgaven ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking (ad 1) zijn opgenomen.

11. *Internationale culturele activiteiten OCW:* Dit betreft door OCW uitgevoerde internationale culturele activiteiten buiten de Europese Unie.

III.2.2. De omvang van de homogene groep

De omvang van de homogene groep wordt bepaald door het niveau van de meerjarenramingen van de uitgaven die in III 2.1 zijn genoemd en de middelen uit cluster VI. Bij de bepaling van de omvang van de uitgaven-groep is rekening gehouden met een structurele toevoeging aan de defensiebegroting ad 200 mln. vanaf 1997. Het totaal van de homogene groep uitgaven buitenlands beleid in brede zin is in tabel 1 aangegeven (mln. gulden). De met de homogene groep samenhangende ontvangsten worden met de uitgaven gesaldeerd.

Tabel 1	1997	1998	1999
Uitgaven homogene groep (1)	7 676	7 992	8 296
Ontvangsten (2)	167	162	162
Omvang homogene groep als % BNP (1-2)	1,1	1,1	1,1

Het totaal van de homogene groep beloopt 1,1% van het BNP. Dit percentage zal de leidraad zijn voor de jaarlijkse begrotingsopstelling vanaf 1997.

III.3. De behandeling van de ODA

De Regering hecht eraan om binnen de uitgaven voor het buitenlands beleid in brede zin aan te geven hoe het niveau van de Official Development Assistance (in netto-termen), de ODA, bepaald gaat worden. Bij het opstellen van de begroting en de meerjarencijfers vanaf 1997 wordt de totale netto ODA-inspanning begroot op 0,8% BNP. Hierbij worden de uitgaven die buiten de homogene groep vallen, maar toch (voor een gedeelte) als ODA gekwalificeerd worden, verdisconteerd (zie volgende alinea). Bij de voorbereiding van een begroting kan voor dat begrotingsjaar ten gunste of ten laste van andere uitgaven in de homogene groep, van de 0,8% BNP worden afgeweken op beleidsinhoudelijke gronden, waarbij de ODA-uitgaven altijd tussen de 0,75% en 0,85% van het BNP zullen liggen. Conform de definitie wordt de ODA-prestatie in netto-termen gemeten; de bruto ODA-uitgaven minus de aflossingen op aan ontwikkelingslanden verstrekte leningen. Dit betekent dat in de meerjarenraming de bruto ODA op ca. 0,85% BNP ligt.

Na afloop van een begrotingsjaar zal de omvang van de ODA-uitgaven voor dat jaar worden vastgesteld. Sommige uitgaven die als ODA gekwalificeerd worden, vallen buiten de nieuwe homogene groep. Het betreft de volgende uitgaven:

- een gedeelte van de uitgaven voor de opvang in Nederland van asielzoekers;
- een gedeelte van de apparaatskosten van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag en het Kabinet van de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de kwijtschelding van schulden in de «Club van Parijs», ontstaan door niet afgeloste exportkredieten aan landen die door het Development Assistance Committee van de OESO op deel 1 van de zogenaamde DAC-lijst zijn geplaatst. Deze toerekening wordt vanaf 1996 gehanteerd. De omvang van de ODA-toerekening is vastgesteld op de nominale waarde van de kwijtscheldingen, conform de afspraken in de DAC. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking zal voortaan het uiteindelijke Nederlandse standpunt vaststellen over voorstellen in de «Club van Parijs» met betrekking tot de kwijtschelding van schulden die als ODA gekwalificeerd worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal, gezien de landenkennis, deelnemen aan de advisering over het landenbeleid ten aanzien van af te sluiten exportkredietverzekeringen.

III.4. Nieuwe accenten in het beleid

In de samenstelling van de uitgaven voor buitenlands beleid in brede zin wordt een aantal beleidsprioriteiten zoals aangegeven in deel I verwerkt. De intensiveringen hebben betrekking op:

- de financiering van vredesoperaties (de eerder reeds ten laste van cluster VI gebrachte 103 mln.);
- de intensivering van het Midden- en Oost-Europa-programma; de huidige meerjarenramingen vertonen een sterke afloop;
- het postennetwerk met name ten behoeve van de handelsbemiddeling;
- het exportfinancierings- en investeringsinstrumentarium;
- uitgaven met name in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en uitgaven gericht op internationale culturele betrekkingen en
- uitgaven ten behoeve van internationale manifestaties.

Tabel 2 geeft een overzicht van de ruimte voor beleidsintensiveringen. De intensiveringen worden verwerkt in de begrotingen voor 1997 en latere jaren.

Tabel 2	1997	1998	1999
Ruimte voor beleidsintensiveringen	330	484	582

De uitgaven met betrekking tot internationaal natuur- en milieubeleid, zullen, in overeenstemming met de afspraken gemaakt tijdens de UNCED Conferentie te Rio de Janeiro, 1992, gebaseerd worden op de uitgangspunten neergelegd in Agenda 21. Zij zullen oplopen tot 0,1% van het BNP in 1999. Deze uitgaven vallen, voorzover zij betrekking hebben op de ontwikkelingslanden, onder de 0,8% doelstelling betreffende de ontwikkelingssamenwerking. Voorzover zij betrekking hebben op de landen in Midden- en Oost-Europa die niet tot de DAC-landen behoren, vallen zij onder de voor samenwerking met deze landen bestemde uitgaven.

III.5. Afspraken over de uitvoering van de uitgavengroep

III.5.1. Eindejaarsmarge

Naast de algemene regel voor de eindejaarsmarge (1%) gelden voor enkele beleidsterreinen toegesneden afspraken. Naast de Rijksgebouwendienst betreft dit Ontwikkelingssamenwerking waar de afspraak geldt dat een overschrijding van maximaal 300 miljoen en een overschrijding van maximaal 100 miljoen kan worden verrekend met latere begrotingsjaren (sleutel 50%/25%/25% voor de jaren t+1 tot t+3). Deze afspraak wordt nu van toepassing voor de nieuwe homogene uitgavengroep.

III.5.2. Flexibiliteit tijdens de begrotingsuitvoering

Bij de begrotingsuitvoering kan er aanleiding zijn om herschikkingen voor te stellen binnen het totaal van de homogene groep. Tegenvallers en beleidsintensiveringen dienen binnen de homogene groep te worden opgevangen.