

Het vingertje en het poldermodel

Waarom Nederlanders moeite hebben met het verwerven van internationale topfuncties

Ruben Sansom

In de verdeling van de Europese topfuncties die in de zomer van 2019 plaatsvond, liep Nederland het voorzitterschap van de Europese Commissie mis. Daarnaast liep ook een poging om het voorzitterschap van het Internationaal Monetair Fonds binnen te halen op niets uit. Frans Timmermans (Europese Commissie) en Jeroen Dijsselbloem (IMF) waren beiden favorieten, maar moesten uiteindelijk het onderspit delven tegenover de Duitse Ursula von der Leyen en de Bulgaarse Kristalina Georgieva. Deze dubbele teleurstelling leidde tot veel speculatie over de effectiviteit van de Nederlandse diplomatie en de mogelijke gevolgen van de manier waarop Nederlandse politici internationale politiek bedrijven.

Naast de EU en het IMF kennen ook andere internationale organisaties, zoals de NAVO en de VN, verschillende topfuncties. Met uitzondering van de VN hebben Nederlanders in het verleden binnen alle organisaties de hoogste functie bekleed. Toch zijn er ook veel Nederlandse kandidaten geweest die niet succesvol waren in hun poging een dergelijke functie in de wacht te slepen. In dit artikel is een historisch overzicht opgesteld van de successen en teleurstellingen van de Nederlanders die een topfunctie beoogden. Zo wordt een beeld geschetst van de voorwaarden waaraan een succesvolle kandidatuur moet voldoen. Door ook de lobby's voor Timmermans en Dijsselbloem in dit licht te bekijken, kunnen wellicht conclusies getrokken worden over waar het daadwerkelijk misging voor de twee PvdA'ers.

Allereerst worden de verschillende tegenstellingen die een rol spelen in de verdeling van topfuncties besproken. Daarna gaat het artikel in op de tegenstrijdige ideeën over de oorzaken voor de recente mislukkingen van Nederland op dit gebied. Vervolgens worden deze theorieën overwogen aan de hand van drie historische voorbeelden - de kandidaturen van Sicco Mansholt, Ruud Lubbers en Jaap De Hoop Scheffer - om zo een beeld te schetsen van de kenmerken van een succesvolle kandidatuur. Aan het einde van het artikel zijn twee overzichten te vinden van respectievelijk succesvolle en onsuccesvolle Nederlandse kandidaten voor internationale topfuncties.

Tegenstellingen in het benoemingsproces

Het verwerven van internationale topfuncties is een ingewikkeld proces, waarin verschillende tegenstellingen centraal staan. Zo zijn sommige kanshebbers lange tijd kandidaat, terwijl anderen pas op het laatste moment in de race komen. Daarnaast is het voor kandidaten enerzijds van belang om nationale steun vanuit eigen land te verkrijgen en anderzijds om op internationaal niveau een zekere populariteit te genieten.

Wat de lengte van de kandidatuur betreft, zijn de Spitzenkandidaten (zoals Timmermans) voor het voorzitterschap van de Europese Commissie bij uitstek het

voorbeeld van langetermijnkandidaten. Beoogd Commissievoorzitter Ursula von der Leyen daarentegen werd juist op het laatste moment naar voren geschoven. Dit laatste, in combinatie met haar relatieve onbekendheid, kan in haar voordeel hebben gewerkt. In tegenstelling tot Timmermans was er weinig tijd voor en aanleiding tot het bekritisieren van haar kandidatuur.

Op het gebied van nationale en internationale steun, zijn nationale belangen vaak niet in lijn met de internationale belangen die een kandidaat zegt te willen behartigen. De combinatie van nationale en internationale steun kan daarom lastig te bewerkstelligen zijn, in het bijzonder voor kandidaten uit landen waar de politieke tegenstellingen dermate groot zijn dat de nationale steun vaak uitblijft. Zo komen nog maar weinig topfuncties toe aan Oost-Europeanen. Hoewel hier meerdere oorzaken voor aan te wijzen zijn, is het volgens een analyse in Trouw bepaald niet onbelangrijk dat Oost-Europese regeringen minder vaak steun willen verlenen aan kandidaten voor een topfunctie die lid zijn van een oppositiepartij.

Timmermans en Dijsselbloem daarentegen genoten als leden van oppositiepartij PvdA behoorlijke steun van premier Mark Rutte. Daaruit blijkt dat hoewel nationale steun noodzakelijk is voor een succesvolle kandidatuur, het zeker niet voldoende is. Ook een brede internationale steun is van groot belang. Toen het er dit jaar op aankwam lieten de machtige bondgenoten het afweten: Macron verklaarde dat de kandidatuur van Timmermans 'onmogelijk' was en van de verwachte Duitse assistentie bleef vervolgens weinig over.

Te hard, of juist niet hard genoeg?

Een uitdaging die in het verwerven van topfuncties centraal staat, is dus het combineren van binnenlandse steun met bijstand vanuit het buitenland. Het poldermodel, met bijbehorende compromissen, speelt al eeuwen een hoofdrol in de Nederlandse politiek. Het zou daarom te verwachten zijn dat Nederland bij uitstek succesvol is in het verwerven van topfuncties. Waarom lijkt dit dan in de praktijk niet te willen lukken?

Twee ogenschijnlijk tegenstrijdige ideeën doen hierover de ronde. Enerzijds wordt beweerd dat Nederland niet 'hard' genoeg is: omdat Nederland iedereen te vriend wil houden, durven de Nederlandse politici en diplomaten niet genoeg voor hun standpunten en kandidaten op te komen. Volgens Adriaan Schout van het Clingendael Instituut speelt Nederland de politieke spelletjes niet hard genoeg omdat het 'overall aan tafel wil zitten'.

Anderzijds zijn er politici, onder wie D66-Kamerlid Kees Verhoeven, die pretenderen dat Nederland het eigenbelang juist te veel door wil drukken en daarbij te weinig tactvol is. Timmermans was streng tegenover Polen en Hongarije in zijn pogingen om de rechtsstaat en democratie in Europa te beschermen; Dijsselbloem maakte zich bijzonder impopulair in Griekenland: beiden stonden bekend om het terechtwijzende 'vingertje'. Het rapport van het Clingendael Instituut over percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie heet 'weinig empathisch, wel effectief'.

Zo lang er verwarring blijft bestaan over wat er precies fout gaat, zal het lastig zijn om een oplossing te vinden voor de teleurstellende oogst van topfuncties. De vraag is ook of de bovenstaande theorieën daadwerkelijk onverenigbaar zijn. Zo sprak Sicco Mansholt, die het zelf tot voorzitter van de Europese Commissie schopte, in 1995 al van de 'idiote zelfoverschatting' van Nederland. Nederlandse politici en ambtenaren zouden gekenmerkt worden door een gebrek aan visie, die vooral te maken heeft met de wens om overal een vinger in de pap te hebben. Daarnaast zouden Nederlanders te vaak denken het beter te weten: we zijn er niet vies van om andere landen te bekritisieren en de eigen zin door te drijven.

Beide argumenten zien we nu terug in de opvattingen over waarom Timmermans en Dijsselbloem niet in hun missies slaagden. Mansholt lijdt zowel de harde houding van Nederland als de wens om overal aan mee te doen terug tot een gebrek aan besef dat 'dit landje in het geheel niets te betekenen heeft'. Wie een belangrijke managersrol voor zichzelf probeert te bewerkstelligen (polderen) en tegelijkertijd het eigen belang wil afdwingen (het vingertje), overschat zijn eigen kunnen en slaagt uiteindelijk in geen van beide. Mansholt: 'We moeten ons er veel meer van bewust worden dat we een deeltje vormen van een veel groter geheel, dat waarschijnlijk nog groter zal worden.'

Sicco Mansholt: revolutionaire dromer valt bij Frankrijk in de smaak

Zelf was Mansholt stomverbaasd toen hij in 1972 door de Fransen naar voren werd geschoven als interim Commissievoorzitter na het aftreden van de Italiaan Malfatti. De Duitser Wilhelm Haferkamp stond al lange tijd bekend als favoriet en Mansholt was officieel helemaal geen kandidaat. Hij werd in zijn post als landbouwcommissaris wel gesteund vanuit Den Haag, maar stond internationaal gezien bekend als herrieschopper die niet altijd even tactvol te werk ging. Mansholt was fervent voorstander van een verenigd Europa en zijn landbouwbeleid werd beschouwd als de motor van de Europese integratie. Visionair was hij dan ook zeker, maar door het najagen van deze visie joeg hij zowel politici als burgers tegen zich in het harnas. Zo stuitte hij vaak op het verzet van De Gaulle en vonden er massale boerenprotesten plaats tegen zijn beleid.

Dat Frankrijk hem toch als tijdelijke voorzitter van de Commissie wilde hebben, is waarschijnlijk ten dele te danken geweest aan zijn visionaire karakter. Hij noemde zichzelf een 'dromer' en past daarmee in het rijtje grondleggers van de EU. De vergelijking met de Franse Jean Monnet is vaak gemaakt. Daarnaast was landbouw voor Frankrijk een belangrijk thema. Een landbouwexpert op de hoogste post was voor Frankrijk daarom aantrekkelijk. Dat het controversiële beleid van Mansholt door de beugel kon is te danken aan een politieke koerswijziging van president Pompidou: hij nam steeds meer afstand van De Gaulle, die bepaald geen fan van Mansholt was geweest.

Het is Mansholt dus uiteindelijk ten goede gekomen dat hij niet bang was om zijn nek uit te steken. Hij was niet bezig met het verwerven van een topfunctie, maar verdiende hem 'per ongeluk' door zich in te zetten voor het algemene belang. Dat hij niet bezig was met zijn eigen kandidatuur heeft hem op deze manier indirect aan een topfunctie geholpen, maar dit gebeurde waarschijnlijk ook op een directere wijze. Doordat

Mansholt nooit een officiële kandidaat was voor de functie van Commissievoorzitter, waren er weinig mogelijkheden om zijn persoonlijkheid af te schieten. Bij Timmermans en Dijsselbloem was dit er maar al te veel.

Ruud Lubbers: bijt zich stuk in nationaal belang

In tegenstelling tot Mansholt werd De CDA'er Ruud Lubbers in eigen land geschetst als een man van compromissen: het boegbeeld van het poldermodel. Gek genoeg liep zijn poging om in 1994 Commissievoorzitter te worden juist stuk doordat hij weigerde compromissen te sluiten met Duitsland over de Duitse hereniging en over de locatie van de nieuw te vormen Europese Centrale Bank. Duitsland wilde deze graag in Frankfurt, de locatie van de Bundesbank, om diens scepsis over de ECB terug te kunnen dringen. Lubbers had echter Amsterdam op het oog en weigerde toe te geven aan de Duitse wens voor Frankfurt.

'Chantage' noemde hij de druk die Helmut Kohl, Duits bondskanselier, op hem uitoefende om zijn mening te veranderen met het oog op zijn kandidatuur voor het voorzitterschap van de Commissie. In combinatie met Lubbers verzet tegen de hereniging van Duitsland ontstond voor Kohl een beeld van een man die altijd zijn eigen zin doordreef. Trouw schreef dat Lubbers in Kohls plaatje paste van 'Nederland als natie van betweters, van moralisten met een permanent vermanend vingertje'. Later sprak Kohl een veto uit tegen de kandidatuur van Lubbers.

Naast Mansholt was dus ook Lubbers een gebrek aan tact te verwijten. Het verschil tussen de twee zit hem echter in de doelen die zij, soms iets te gedreven, nastreefden. Mansholt had een Europees plan en richtte zich nooit op het voorzitterschap zelf. Lubbers daarentegen was voornamelijk bezig met behartigen van Nederlandse belangen en wilde het voorzitterschap graag binnenhalen. Op die manier maakte Lubbers zich schuldig aan de zelfoverschatting die Mansholt een jaar later aan zou kaarten: hij dacht zich zowel hard op te kunnen stellen voor het Nederlands belang als voor Nederland een topfunctie in de wacht te kunnen slepen. Daar komt bovenop dat Lubbers een tijd als favoriet gold voor het voorzitterschap. Hierdoor was er alle tijd om hem te bekritisieren of om, zoals Kohl deed, zijn beoogd voorzitterschap te gebruiken als onderhandelingsmiddel.

Jaap De Hoop Scheffer: succesvolle tussenpartij

Toen Lubbers vervolgens secretaris-generaal van de NAVO trachtte te worden, liep hij tegen vergelijkbare problemen aan. De Verenigde Staten vonden dat hij te uitgesproken was en keurden zijn kandidatuur daarom af. In 2004 slaagde Jaap de Hoop Scheffer (eveneens van het CDA) er wel in deze functie te mogen bekleden. Waar Mansholt een uitgesproken mening had en Lubbers die tevergeefs probeerde te combineren met een kandidatuur voor een rol als bemiddelaar, gooide De Hoop Scheffer het over een hele andere boeg. Samen met minister-president Balkenende werd besloten dat De Hoop Scheffer zich niet kandidaat zou stellen voor de functie, maar dat hij zich door uitgesproken meningen uit de weg te gaan zou bewijzen als de ideale tussenpartij.

Deze aanpak was bijzonder effectief: steeds meer landen schaarden zich achter De Hoop Scheffer. Toen hij samen met Balkenende een bezoek bracht aan de Amerikaanse president Bush, maakten de twee een dermate goede indruk dat ook Bush hem wel zag zitten als topman van de NAVO. De Hoop Scheffer was een bijzonder handige, neutrale kandidaat: niemand stond om hem te springen, maar er was ook voor niemand aanleiding om zich tegen hem uit te spreken.

Anders dan Lubbers zag De Hoop Scheffer in dat hijzelf als persoon en Nederland als land er weinig toe deden op de schaal waarop de NAVO opereert. Mansholt had hem ongetwijfeld een gebrek aan visie verweten, maar dat was juist de kracht van De Hoop Scheffer als kandidaat: hij had nergens een mening over. Daarnaast pakte het besluit om zich nooit kandidaat te stellen bijzonder goed uit: zijn reputatie kon niet beschadigd worden door de lobby naar de functie.

De perfecte kandidatuur?

Een topfunctie kan dus op meerdere manieren verworven worden. Enerzijds kan een uitgesproken mening of visie worden verkondigd. Anderzijds kan ook een opstelling als neutrale tussenpersoon goed uitpakken. Wat echter een bijzonder risicovolle strategie lijkt, is om een middenweg te kiezen waarin het beide wordt geprobeerd. Dit zijn de pogingen om overal bij te horen en toch ook overal je stempel op te drukken: polderen én met het vermanende vingertje zwaaien. Dit is tweemaal door Lubbers ondervonden en ook de mislukte kandidaturen van Timmermans en Dijsselbloem kunnen op deze manier worden geïnterpreteerd. Zo vreemd is het dus niet dat deze vanuit tegengestelde richtingen worden bekritiseerd.

Tot slot lijkt het ook gemakkelijker te zijn om verkozen te worden wanneer de beoogd bekleder van de functie niet officieel kandidaat voor de functie staat. Zowel Mansholt als De Hoop Scheffer boekte op deze manier succes. Ook Ursula von der Leyen heeft nu op een vergelijkbare manier een topfunctie verkregen. Hier ligt dan ook een mogelijke verklaring voor het feit dat het systeem van de Spitzenkandidaten maar moeizaam van de grond komt: Spitzenkandidaten worden uitvoerig onder de loep genomen, waardoor eventuele zwakke plekken altijd zullen worden uitgelicht.

Hieronder een overzicht van de belangrijkste Nederlanders op internationale topfuncties. Daaronder een overzicht van een aantal Nederlanders dat kandidaat stond voor een dergelijke functie maar hem niet verkreeg of waarover gespeculeerd werd in verband met een vrijgekomen topfunctie.

Nederlanders op internationale topfuncties

<i>Functie</i>	<i>Naam</i>	<i>Jaar</i>
<i>Voorzitter Europese Commissie</i>	Sicco Mansholt	1972-1973
<i>Voorzitter Europees Parlement</i>	Cees Berkhouwer	1973-1975
	Piet Dankert	1982-1984
<i>Voorzitter Eurogroep</i>	Jeroen Dijsselbloem	2013-2018
<i>Voorzitter ECB</i>	Wim Duisenberg	1998-2003
<i>Voorzitter Europese Rekenkamer</i>	André Middelhoek	1992-1996
<i>President Hof van Justitie</i>	Andreas Matthias Donner	1958-1964
<i>Voorzitter IMF</i>	Johan Witteveen	1973-1978
<i>Secretaris-generaal NAVO</i>	Dirk Stikker	1961-1964
	Joseph Luns	1971-1984
	Jaap de Hoop Scheffer	2004-2009

Belangrijkste onsuccesvolle Nederlandse kandidaten voor internationale topfuncties

<i>Functie</i>	<i>Naam</i>	<i>Jaar</i>
<i>Voorzitter Europese Commissie</i>	Ruud Lubbers	1994
	Frans Timmermans	2019
<i>Voorzitter IMF</i>	Onno Ruding	1986
	Jeroen Dijsselbloem	2019
<i>Secretaris-generaal NAVO</i>	Ruud Lubbers	1995
<i>Secretaris-generaal FAO (Food and Agriculture Organisation)</i>	Gerrit Braks	1993