

Vergaderjaar 2009–2010

32 344

Beeldvorming over Nederland in landen met een moslimmeerderheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2010

Tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken d.d. 18 november 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 26, blz. 2316–2339 en 2341–2379) heb ik de Kamer een brief toegezegd over de wijze waarop de regering invulling geeft aan beeldvorming over Nederland in het buitenland en in het bijzonder in landen met een moslimmeerderheid. U heeft mij daarbij specifiek gevraagd om tijdens de ambassadeursconferentie in januari 2010 met ambassadeurs van gedachten te wisselen over consequenties in het buitenland van het binnenlandse moslimdebat. Daarnaast heeft u mij gevraagd inzichtelijk te maken of de toon van het binnenlandse islamdebat invloed heeft op de handelspositie van Nederland. Via deze brief stel ik u mede namens de minister van Economische Zaken graag op de hoogte van de beeldvorming in landen met een moslimmeerderheid en in het bijzonder de wijze waarop publieksdiplomatie als instrument wordt ingezet ter verbetering van deze beeldvorming.

Beeldvorming over Nederland

De reputatie of beeldvorming van een land speelt een steeds grotere rol in het verdedigen van belangen of het beïnvloeden van beleid in het buitenland. Beeldvorming over Nederland wordt niet in de laatste plaats bepaald door het Nederlandse buitenlandbeleid en door het interne, politieke klimaat in ons land. De buitenlandse publieke opinie bepaalt mede de reputatie die een land geniet. Nederland is een sterk merk. Diverse onderzoeken tonen aan dat Nederland als relatief klein land zich een sterke positie heeft verworven en zich eerder kan meten met de grote Europese spelers, dan met de kleinere. Op de jaarlijkse «Nation Brand Index» van internationaal 'branding'-adviseur Simon Anholt eindigt Nederland al jaren tussen plaats 10 en 12 van in totaal vijftig onderzochte landen. Het is daarom zaak alert te blijven op ontwikkelingen die afbreuk kunnen doen aan dit sterke imago.

In 2008/2009 heeft Buitenlandse Zaken een eigen, kwantitatief onderzoek (zie bijlage) naar het imago van Nederland laten uitvoeren in vijftien focuslanden (België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië, Duitsland, Polen, Rusland, Turkije, Egypte, India, Indonesië, China, Brazilië en de Verenigde Staten).¹ Het betreft hier een eerste nulmeting, waardoor het nog niet mogelijk is om vergelijkingen te trekken tussen landen in de loop van de jaren. Toch kan al een aantal belangrijke conclusies worden getrokken.

- Nederland is minder onbekend dan vaak wordt aangenomen en kan zich wat betreft bekendheid eerder meten met de grote Europese landen (Frankrijk, Duitsland en Italië) dan met de kleinere (België, Denemarken of Oostenrijk);
- Het algemene oordeel, uitgedrukt in een rapportcijfer op een schaal van 1 tot en met 10, is in alle landen een voldoende en varieert tussen 5.9 en 8.3;
- Alle Europese landen, de VS, Rusland en Brazilië zijn positiever in hun oordeel over Nederland dan de overige landen uit het onderzoek (Turkije, Egypte, Indonesië, China en India);
- De scores voor de attitude ten opzichte van Nederland variëren nogal. Terwijl deze scores in de focuslanden over het algemeen (ruim) boven het middelpunt (4) van een schaal van 1 t/m 7 vallen, liggen ze in Indonesië, Turkije en Egypte eerder op of onder het middelpunt. In deze laatste twee landen scoort Nederland erg laag op het gebied van morele standaarden, respect voor andere religies en bondgenootschap;
- De waardering voor Nederlandse producten is in vergelijking met andere aspecten van de Nederlandse samenleving opvallend laag;
- Het beeld van Nederland als «tolerant» en «open-minded» lijkt niet te worden ondersteund door de gegevens. De scores voor deze kenmerken wijken af van andere oordelen over de Nederlanders, zoals «sympathiek», «vriendelijk» en «hardwerkend»;
- Hoewel Nederland een van de oprichters is van de Europese Unie, lijkt er onder de opinieleiders en de bevolking van de focuslanden niet de indruk te bestaan dat Nederland een leidende rol speelt in Europa.

Beeldvorming over Nederland in landen met een moslimmeerderheid

Het scherpe islamdebat in Nederland speelt niet in al deze landen een even grote rol in de beeldvorming. In sommige landen zijn andere factoren (handel, cultuur, sport, ethische kwesties) van grotere invloed op de beeldvorming of is de kennis over Nederland ronduit beperkt. De landen, culturen en politieke structuren zijn zo divers dat het niet mogelijk is om over een homogene regio te spreken. In de Arabische wereld is de bekendheid met Nederland beperkt. Als relatief klein land moeten we concurreren om de aandacht van het publiek. In de beeldvorming maakt Nederland onderdeel uit van de Europese Unie of «het Westen». Lang niet alle inwoners weten waar Nederland ligt of waar ons land voor staat.

Uit de resultaten van het eerdergenoemde imago-onderzoek blijkt o.a. dat de naamsbekendheid met 'Holland' in Egypte op zich wel hoog is, maar dat de waardering voor Nederland over het algemeen laag is. Onder het kopje «politiek» scoort Nederland vooral laag op de onderdelen «betrouwbare bondgenoot», «morele waarden» en «respect ten opzichte van andere religies». De drie landen met een moslimmeerderheid die deel uitmaakten van het onderzoek (Egypte, Turkije en Indonesië) laten op veel onderdelen van de vragenlijst de laagste scores zien. Het betreft hier vooral de categorieën «attitude» (hoe betrouwbaar en sympathiek wordt Nederland gevonden), «politieke vraagstukken» (betrouwbare bondge-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

noot, progressief, vriendschappelijke banden met het eigen land, vredig, respect voor andere religies), en aan aantal aan Nederlanders toegevoerde karaktereigenschappen («open-minded», tolerant, verwelkomend voor buitenlanders, «outgoing»). Hierbij valt bovendien op dat in deze landen het grootste verschil tussen het oordeel van de bevolking en de opinieleiders zichtbaar is. De opinieleiders zijn positiever dan de bevolking. Het is teleurstellend dat deze uitkomst erop wijst dat het beeld dat landen met een moslimmeerheid van ons hebben niet strookt met de kernwaarden die Nederland omarmt. Er is dus een gerichte inspanning nodig om grotere groepen van de bevolking positief bij Nederland te betrekken en op hen een genuanceerder beeld van ons land over te brengen. Een sterkere inzet op publieksdiplomatie is daarom hard nodig. Hiertoe zal BZ in 2010 verdiepend, kwalitatief onderzoek in landen met een moslimmeerderheid uitvoeren teneinde onze strategie te verbeteren.

Een compleet beeld over het imago van Nederland in de landen met een moslimmeerderheid kan echter niet slechts worden gevormd door het onderzoek zoals uitgevoerd in alleen Egypte, Turkije en Indonesië. Uit een inventarisatie door de Ambassades komt een veelzijdig beeld naar voren met betrekking tot de reputatie van Nederland in deze landen en de (soms beperkte) mogelijkheden voor publieksdiplomatie. Verder onderzoek is nodig om een beter beeld te krijgen.

Uit veel reacties klinkt evenwel door dat het politieke klimaat in Nederland en de Nederlandse buitenlandse politiek een stempel drukken op de perceptie van ons land. Sinds het debat over de islam is verhard binnen Nederland, doet zich dat voelen buiten Nederland.

Verworvenheden waar we als Nederlanders trots op zijn (voorvechter van internationaal recht, internationale vrede en mensenrechten en betrouwbare partner in internationale organisaties) worden in landen met een moslimmeerderheid lang niet altijd positief gewaardeerd omdat men van mening is dat deze standpunten selectief worden toegepast. Deze discrepantie is een realiteit waarmee we ook in onze communicatie rekening moeten houden. De uitdaging ligt in het uitleggen van onze standpunten zonder concessies te doen op onze kernwaarden.

Ieder mens is in Nederland gelijk voor de wet, discriminatie is bij wet verboden, vrijheid van religie en vrijheid van meningsuiting zijn beide belangrijke uitgangspunten en sociale normen als respect en verdraagzaamheid liggen ten grondslag aan de Nederlandse samenleving. Het recht op vrijheid van meningsuiting mag geen vrijbrief zijn voor discriminatie. In een samenleving waarin discriminatie wordt getolereerd en haat wordt verspreid ontstaat ruimte voor segregatie, polarisatie, escalatie en confrontatie.

De Nederlandse regering benadrukt sterk dat vrijheid van godsdienst een universeel mensenrecht is waaraan niet kan worden getornd. Uiteraard betekent dit niet dat godsdienst ooit als excuus kan worden gebruikt voor mensenrechtenschendingen. Vrijheid van religie betekent de vrijheid om je eigen godsdienst te belijden, maar brengt ook de verplichting met zich mee om andermans levensbeschouwelijke overtuiging te respecteren.

Nederland draagt graag uit dat het zich verbonden voelt met de rest van de wereld (in economisch, politiek en sociaal opzicht) en internationaal verantwoordelijkheid neemt. Het zijn deze verworvenheden en deze houding van Nederland die, met de verharding van het debat over de islam binnen Nederland, onder druk zijn komen te staan.

Niet iedereen is overtuigd van de goede intenties van Nederland. Zo wordt Nederland wel verweten met twee maten te meten. Daarbij wordt bovenal de Nederlandse opstelling in het Midden-Oosten Vredesproces aangehaald die in de Arabische wereld als pro-Israël wordt gezien. Ook het door het ICC uitgevaardigde arrestatiebevel voor de Soedanese president Al-Bashir wordt in sommige landen als een selectieve toepassing van het internationale strafrecht alleen in Afrika beschouwd. Waar Nederland zich laat voorstaan op verdraagzaamheid, gelijkheid en non-discriminatie – waarden die verankerd zijn in onze Grondwet – worden de politieke ontwikkelingen in ons land in het buitenland juist geïnterpreteerd als daarmee in tegenspraak.

Gebrek aan begrip voor Nederlandse standpunten en houding kan worden ondervangen door open in contact te treden met opinieleiders en journalisten, hen in alle fases van beleidsvorming te informeren en Nederlandse beleidskeuzes toe te lichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Nederlandse inspanningen op het gebied van anti-discriminatiebeleid, vrijheid van religie en onderwijs en financiële steun op die terreinen. Denk ook aan de systematische en omvangrijke financiële steun die Nederland biedt aan de Palestijnse gebieden. Wanneer – in concrete feiten en cijfers – duiding wordt gegeven aan de Nederlandse context met oog voor mogelijke manco's c.q. resterende uitdagingen, kan gelijktijdig een lange-termijnrelatie worden opgebouwd. Publieksdiplomatie gaat dus veel verder dan het eenzijdig «zenden» van informatie over Nederland. Betrokkenheid en dialoog zijn de twee sleutelbegrippen waaraan moet worden voldaan wil publieksdiplomatie een strategisch, krachtig en efficiënt instrument zijn. Dat is niet alleen zaak van publieksvoorlichting door BZ of de ambassades. Vertegenwoordigers van de moslimgemeenschap in Nederland kunnen daarbij een belangrijke rol spelen evenals bezoekersprogramma's voor journalisten en opiniemakers die met eigen ogen waarnemingen in Nederland kunnen doen.

Economische positie van Nederland in landen met een moslimmeerderheid

Een actief buitenlandbeleid is in het belang van Nederland en de Nederlander. Nederland heeft een internationaal georiënteerde economie. Een groot deel van onze werkgelegenheid en ons inkomen komt uit het buitenland. Er zijn voorbeelden waaruit blijkt dat nationaal imago en handelspositie met elkaar verband houden in de vorm van georganiseerde consumentenboycotten (bijv.: de economische repercussies van het Deense cartoonincident). Dat is een belangrijke reden om inspanningen te plegen op het terrein van publieksdiplomatie en meer in het bijzonder op «Holland branding»: het exploiteren van het verband tussen nationaal imago en handelspositie. Agenschap NL is het coördinatiepunt voor de internationale economische positionering van Nederland. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor het Nederlandse Foreign Investment Agency (NFIA), die buitenlandse investeerders naar Nederland probeert te halen.

«Nation branding» is niet meer optioneel. De uitwisselbaarheid van landen wat betreft export en aantrekken van investeerders en hooggeschoolde immigranten wordt steeds groter, alsook de vergelijkbaarheid van de diensten en producten die de landen voortbrengen. Beslissingen aangaande verwerving van diensten en producten worden weliswaar nog steeds gebaseerd op objectieve productvergelijking en beschikbare financiering, maar gevoel (en dus imago) spelen een steeds grotere rol. Internationale handel floreert op basis van vertrouwen en een positieve perceptie van de (afkomst van de) handelspartner, waardoor de handelspositie van een land een impuls ondervindt van een positief imago.

«Made in»... is onveranderd een onderdeel van de afweging wel of niet tot een transactie te komen.

Nederland staat sterk op het gebied van export van goederen en diensten en biedt aantrekkelijke vestigingsfactoren voor investeerders en kennismigranten. Economische «Holland branding» is erop gericht in de wereld een beeld van de Nederlandse economische prestaties neer te zetten dat recht doet aan de werkelijkheid van de gevarieerde en kwalitatief hoogwaardige producten en diensten.

De Nederlandse, internationale handel met de groep islamitische landen ligt de afgelopen jaren op een stabiel, zij het beperkt, niveau (zie bijlage 1)¹. Hoewel de handelscijfers met deze groep landen op het eerste gezicht niet hoog lijken, gaat het hier om aanzienlijke bedragen. Voor de Nederlandse internationale dienstverlening is deze groep landen relatief gezien belangrijk.

In bijlage 2 zijn de cijfers voor de Nederlandse handelspositie weergegeven.¹ Deze cijfers zijn in de jaren tot en met 2008 overwegend gestegen. Dat betreft zowel de Nederlandse handelspositie in het algemeen als die ten opzichte van de landen met een moslimmeerderheid. Vergelijkbare cijfers voor 2009 zijn nog niet voorhanden, maar de cijfers die beschikbaar zijn duiden op een fikse daling, zowel voor de algemene handelspositie als voor de handelspositie ten opzichte van de landen met een moslimmeerderheid. Vooral de wereldwijde financiële en economische crisis lijkt hierin een rol te spelen. Overigens is er geen onderzoek voorhanden dat de verbetering of verslechtering van de handelspositie van Nederland in verband brengt met het islamdebat in Nederland.

De kern van «nation branding» is het bouwen en onderhouden van een concurrerende nationale identiteit in zowel binnen- als buitenland. De overheid heeft hierin de belangrijke taak een duidelijke, geloofwaardige en positieve visie te presenteren op de kernwaarden van het land, datgene waar het land voor staat en de doelen die het zichzelf stelt.

Publieksdiplomatie

De term publieksdiplomatie wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruikt als overkoepelende term voor alle communicatie met buitenlandse doelgroepen en is een taak van alle diplomaten. Publieksdiplomatie gaat voorbij aan het eenzijdig zenden van een boodschap en is gebaseerd op het aangaan van samenwerking en dialoog. Betrokkenheid wordt allereerst gecreeerd door te luisteren naar de ander en vervolgens te zoeken naar gemeenschappelijke uitdagingen of overeenkomsten. Door te luisteren naar het buitenlands publiek, kan buitenlands beleid zorgvuldig geformuleerd worden en bijdragen aan de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de Nederlandse overheid.

Publieksdiplomatie dient drie doelen op korte, middellange en lange termijn:

- flexibel reageren op incidenten en crises, zowel hier als daar;
- het duiden van binnenlandse politiek en publieke opinie hier en daar;
- een «lange-termijnbodem» leggen (nl. een solide, positief beeld onder invloedrijke delen van de bevolking) waarop voortgebouwd kan worden zodra zich een incident of crisis voordoet.

Beoogd resultaat van deze inzet is:

- dat Nederland niet ongunanceerd wordt beschouwd als een moslimvijandig land;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- dat de Nederlandse binnenlandse politiek en incidenten in hun context worden verstaan;
- dat beeldvorming over Nederland wordt ingekleurd door een palet aan sociale, culturele, politieke en economische thema's waardoor een evenwichtiger beeld van ons land ontstaat.

Kortom: de doelstelling van de inzet van publieksdiplomatie kan in het kort worden omschreven als de noodzaak om naast een «ad hoc» benadering naar aanleiding van incidenten eveneens een structurele, strategische en pro-actieve aanpak te gebruiken. Nederland is in vele opzichten een rijk land met een lange geschiedenis dat een breed scala aan positieve verhalen kent. Bijvoorbeeld op het terrein van onze ruimte en respect voor minderheden en religie, economie, geschiedenis, landbouw, creativiteit en eigenzinnigheid.

Uit een inventarisatie van de ambassades in de Arabische landen blijkt dat een optimale toepassing van publieksdiplomatie een uitdaging is in landen zonder democratische regime en waar vrije pers en een actieve civil society grotendeels ontbreken. Blijkens de inventarisatie blijven er genoeg kanalen over waarlangs publieksdiplomatie toegepast kan worden.

Middelen van publieksdiplomatie

In 2007/2008 is Buitenlandse Zaken gestart met een pilotproject waarin tot eind 2010 drie *hubs* voor publieksdiplomatie zijn aangesteld in regio's die voor Nederland een aanzienlijke politieke of economische rol spelen: één in Caïro voor de Arabische Wereld, één in Peking voor China en één in Washington voor Noord-Amerika. De «hubs» ontwikkelen een publieksdiplomatiestrategie voor de gehele regio, coördineren regionale publieksdiplomatie-activiteiten en faciliteren de uitwisseling van informatie tussen het postennetwerk en het departement in Den Haag.

Gezien de specifieke beeldvorming in landen met een moslimmeerderheid is een strategisch kader ontwikkelt om de posten in dit deel van de wereld handvatten te bieden bij de uitvoering van publieksdiplomatie. De lokale omstandigheden bepalen de precieze inzet van middelen. Van cruciaal belang om gericht publieksdiplomatie te bedrijven, zijn: a. kennis van heersende opinies op actuele thema's en onderwerpen; b. een goede impressie van de beeldvorming over Nederland; en c. een goed netwerk met opiniemakers en media.

Uitgangspunt is een zo goed mogelijke analyse van beeldvorming. *Media-analyse* is een van de meest gangbare instrumenten voor het monitoren van de beeldvorming en het volgen van relevante thema's. Steeds meer ambassades maken daarnaast gebruik van de mogelijkheid om via onderzoek beter inzicht te krijgen in kennis en perceptie van specifieke doelgroepen. BZ zal in 2010 diepgravender (*kwalitatief*) onderzoek laten verrichten in diverse Arabische landen om opvattingen over Nederland te achterhalen en kernboodschappen over Nederland te toetsen.

Om ontwikkelingen in Nederland goed te kunnen duiden en bij influentials en opiniemakers onder de aandacht te kunnen brengen is het hebben en onderhouden van een groot *netwerk* van opiniemakers van groot belang. Tot deze netwerken behoren journalisten, ondernemers, NGO's, academici, religieuze en politieke leiders, maar ook kunstenaars, bloggers of musici.

Een van de krachtigste manieren om invulling te geven aan beeldvorming over Nederland is mensen uitnodigen in Nederland: see for yourself.

Buitenlandse Zaken heeft een actief bezoekersprogramma dat zich richt op zowel «influentials» als «high-potentials».

Het *bezoekersprogramma voorinfluentials* kan door posten worden ingezet om journalisten, academici, ondernemers etc. voor een korte periode van twee tot vijf dagen in Nederland te ontvangen. De «influentials» krijgen een programma op maat over een specifiek thema. Belangrijkste voorwaarde is een reële vraag van de deelnemers ten grondslag ligt aan het bezoek en dat alle mogelijke invalshoeken in het debat aan de orde komen. In 2009 heeft Buitenlandse Zaken een succesvol programma georganiseerd voor veertien journalisten uit diverse landen uit de Arabische wereld over integratie en islam in Nederland. Ook in 2010 staan diverse programma's gepland, waaronder een bezoek van «bloggers» uit de regio.

Aan het *bezoekersprogramma voor «high-potentials»* (het *Dutch Visitors Programme*) nemen toekomstige leiders uit de opkomende markten deel. Onder de landen met een moslimmeerderheid richt dit programma zich specifiek op Egypte, Turkije en de Golfregio. Jonge academici, politici, ondernemers of leiders uit de «civil society» krijgen een programma op maat aangeboden van één tot drie weken in Nederland. Het programma geeft een dieper inzicht in de sterke kanten van Nederland en zorgt voor inzicht in de context van de Nederlandse maatschappij.

Relevant om te vermelden is verder dat veel van de Nederlandse beleidsinspanningen tot doel hebben om de dialoog tussen Nederland en buitenlandse doelgroepen te bevorderen. Onze inspanningen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in islamitische landen, het Nabuurschapprogramma van de EU, actieve betrokkenheid binnen de Alliantie der Beschavingen en het Islam Research Programme zijn hier een aantal mooie voorbeelden van.

De rol van niet-gouvernementele actoren in publieksdiplomatie

Publieksdiplomatie is zeker niet het strikte domein van de overheid en het ministerie van Buitenlandse Zaken in het bijzonder. In tegendeel. Niet-gouvernementele actoren zijn vaak veel flexibeler dan nationale overheden in het aangaan van partnerschappen en dialoog met specifieke doelgroepen. Daarbij genieten zij vaak meer vertrouwen bij de bevolking. Zij kunnen dus in binnen- en buitenland een belangrijke rol spelen bij het positief beïnvloeden van beeldvorming over Nederland.

Via familiebanden, maar ook bijvoorbeeld via «grass roots» organisaties staan mensen met een moslimachtergrond wereldwijd in direct contact met elkaar. «*Social diplomacy*» is dan ook een zeer krachtig instrument met betrekking tot beeldvorming en daarmee onderdeel van publieksdiplomatie. Een goed voorbeeld hiervan vormt de kalme reactie van moslims in Nederland ten tijde van het verschijnen van «Fitna». Deze kalmte heeft mogelijk ook invloed gehad op de reacties in het buitenland.

Samenvattend

Het belang van een gunstig beeld van Nederland in andere landen is groot. Negatieve beeldvorming kan verstrekende gevolgen hebben: vermindering van economische betrekkingen en daarmee het verlies van arbeidsplaatsen in Nederland; een minder effectieve inzet om op klimaat internationaal vooruitgang te boeken; verminderde veiligheid van Nederland en Nederlandse belangen in derde landen. De huidige mondiale politieke en economische situatie maakt het derhalve urgenter dan voor-

heen te investeren in positieve beeldvorming over Nederland. Publieksdiplomatie neemt daar een belangrijke plaats in.

Het blijft dus zaak voortdurend alert te blijven op ontwikkelingen die afbreuk kunnen doen aan ons imago. Beeldvorming over Nederland wordt vooral bepaald door het Nederlands (buitenland)beleid en het binnenlandse politieke klimaat. Om ontwikkelingen in Nederland goed te kunnen duiden en in de juiste context te kunnen plaatsen is een stevige inzet op publieksdiplomatie vereist. Dit vraagt om voortdurende media-analyse en onderzoek, training van diplomaten en het steviger verankeren van publieksdiplomatie in de dagelijkse diplomatieke praktijk. Alleen zo kan blijvend over het voetlicht worden gebracht dat Nederland een rijk land is met een lange geschiedenis dat een breed scala aan positieve verhalen kent. Ook op het terrein van ruimte en respect voor minderheden en religie, economie, geschiedenis, landbouw en creativiteit.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen