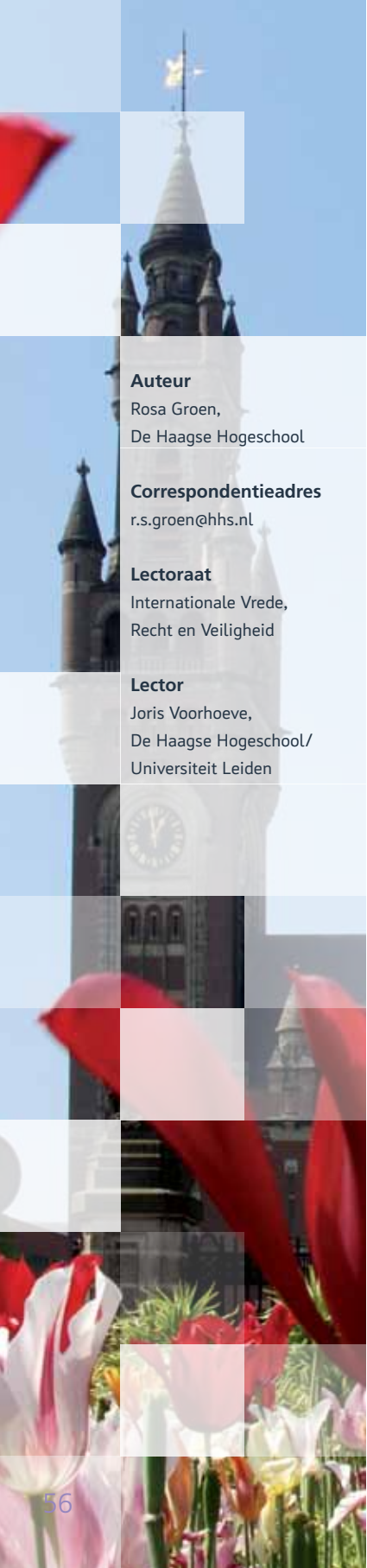


**DEN HAAG: VAN DORP
TOT INTERNATIONALE STAD
VAN VREDE
EN RECHT**



Auteur

Rosa Groen,
De Haagse Hogeschool

Correspondentieadres

r.s.groen@hhs.nl

Lectoraat

Internationale Vrede,
Recht en Veiligheid

Lector

Joris Voorhoeve,
De Haagse Hogeschool/
Universiteit Leiden

Samenvatting

Den Haag is een internationale stad waar buitenlandse werknemers zich graag vestigen. Den Haag is op het gebied van vrede, recht en veiligheid in de loop der tijd uitgegroeid tot een stad van mondiale betekenis (Eyffinger, 1999) (Wladimiroff, 2009). Deze ontwikkeling ging niet zonder slag of stoot. Aan de hand van literatuuronderzoek en circa twintig interviews met vertegenwoordigers van overheidsbeleid en internationale instellingen is hier een analyse gemaakt van de voorgeschiedenis van Den Haag als internationale stad en de effectiviteit van het beleid met betrekking tot internationale instellingen. Eén van de uitkomsten is dat internationale organisaties gebaat zijn bij een goede samenwerking tussen de gemeente en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het proces van aantrekken en faciliteren van internationale (kennis)instellingen en (non-)gouvernementele organisaties kan beter gestroomlijnd worden. Voorts zouden mogelijk enkele nieuwe tribunaal in Den Haag kunnen worden gevestigd.

DEN HAAG: VAN DORP TOT INTERNATIONALE STAD VAN VREDE EN RECHT

Een effectiviteitsanalyse van lokaal en landelijk beleid rond de internationale organisaties in Den Haag

Den Haag is sinds jaar en dag een mondiaal rechtscentrum en ook op het gebied van vrede en veiligheid een relevante wereldspeler. Al in de dertiende eeuw was de Hofstad een belangrijk regeringscentrum en later, in de zestiende en zeventiende eeuw, vestigden zich allerlei rechterlijke instellingen in de stad (Wladimiroff, 2009) (Van Krieken & McKay, 2005). Aan het eind van de negentiende eeuw vond de Eerste Vredesconferentie plaats in Den Haag. In 1913 opende het Vredespaleis zijn deuren. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen daar internationale hoven en tribunaal bij; de afgelopen twintig jaar nog verschillende ad hoc tribunaal, zoals het Rwanda-tribunaal, het Joegoslavië-tribunaal en ook het Internationaal Strafhof.

Dat deze bijzondere status van de stad internationale erkenning geniet, bleek onder andere tijdens een lezing die secretaris-generaal van de Verenigde Naties Boutros Boutros-Ghali in 1992 hield. Hij sprak daarin over Den Haag als 'legal capital of the world'. Jaren later sprak hij ook over de stad als 'legal capital of the United Nations' (Nelissen, 2008). Lokale beleidsmakers namen de omschrijvingen van Boutros-Ghali over als richtinggevend voor de opmaak van het gemeenteprogramma. Zo kreeg de profilering van de stad als werkplek voor internationale organisaties een centrale plaats in het beleidsplan dat voor de jaren 2011-15 werd uitgetekend.

Sinds 2005 laat de gemeente tweejaarlijks de economische impact van internationale organisaties voor Den Haag onderzoeken door onderzoeksbureau Decisio. Onder internationale organisaties vallen intergouvernementele organisaties (IGO's), non-gouvernementele organisaties (NGO's), internationale kennisinstellingen, Europese organisaties en ambassades en consulaten (Decisio, 2010/2011). Het onderzoek toont aan dat de werkgelegenheid bij internationale organisaties enorm groeit; van 14.205 banen in 2007 tot 18.173 in 2010. Met de indirecte arbeidsplaatsen meegerekend komt dat aantal op 35.000 (Decisio, 2010/2011). De banengroei die het rapport berekende, heeft bij de gemeente en op de ministeries het besef doen groeien dat internationale organisaties veel toevoegen aan de stad. Nog afgezien van de economische spin-off, is het grote aantal internationale organisaties en de bijbehorende

expats belangrijk voor de allure, statuur en de internationale naam van de stad. Bovendien, hoe meer internationale organisaties zich in een stad bevinden, hoe gunstiger die stad is als vestigingsplaats voor andere organisaties. De gemeente en verschillende ministeries werken nauw samen om de stad voor al deze organisaties aantrekkelijker te maken.

Echter, uit eerder onderzoek is gebleken dat dit niet altijd even goed gaat (IOB Evaluaties, 2008). Zo bleek in 2008 dat het potentieel van de interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland, ingesteld als hoogambtelijk forum dat de beleidsuitvoering moet stroomlijnen, onderbenut was. Gezien het belang van het stadsmerk als trekker voor internationale rechtsgerelateerde organisaties voor de werkgelegenheid dient de vraag gesteld of dit nog steeds het geval is en hoe de samenwerking onderling en tussen de lokale en landelijke overheden effectiever vorm kan krijgen.

Los van de stroomlijning van het lokale en het landelijke overleg is een andere vraag bepalend voor het toekomstige beleid. Hoe kan Den Haag zijn internationale (kennis)klimaat versterken om zo de aantrekkingskracht van de stad bij de internationale instellingen te doen toenemen? Hier wordt op ingegaan door de geschiedenis en totstandkoming van het 'merk' Den Haag te bespreken en de ontwikkeling van het internationale profiel van de stad. Voorts komen de recente ontwikkelingen van internationale initiatieven in de stad aan de orde (resultaten uit literatuuronderzoek) en een analyse van de effectiviteit van het landelijke en lokale beleid met betrekking tot internationale organisaties en (kennis)instellingen (resultaten uit interviews). Daarna volgen de conclusie en aanbevelingen. Een betere uitvoering van de verschillende taken van de gemeentelijke en landelijke overheden kunnen tot effectievere samenwerking en een grotere aantrekkingskracht van de stad leiden.

Methode

Dit onderzoek is gebaseerd op literatuurstudie, bronnenonderzoek en circa twintig interviews in verschillende contexten. Bij het bronnenonderzoek zijn rapporten en beleidsstukken van de gemeente Den Haag en van verschillende ministeries gebruikt, voor de literatuurstudie boeken en artikelen uit tijdschriften en bundels die de geschiedenis en het (juridische) klimaat van de stad beschrijven.¹

Veertien interviews waren gericht op lopende projecten en de praktische uitvoering van lokaal en landelijk beleid op het gebied van internationale vrede, recht en veiligheid. Acht gesprekken waren diepte-interviews, op basis van langere vragenlijsten, die uitsluitend voor dit onderzoek gebruikt zijn. Deze vragenlijsten bestonden uit semi-gestructureerde open en gesloten vragen, bestemd voor verschillende vertegenwoordigers van de lokale en landelijke overheid en internationale (kennis)instellingen. Daarin is dieper ingegaan op het verleden en heden van de totstandkoming van beleid, alsook op de mate van tevredenheid over dat beleid.

Van de respondenten die werkzaam zijn bij de gemeente Den Haag, werken er twee bij Bureau Internationale Zaken, twee bij Programmabureau Investerings Den Haag en bekleden er drie de functie van wethouder (Sociale Zaken, Onderwijs en Cultuur, Binnenstad en Internationaal). De respondenten in Rijksdienst werken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en

het ministerie van Economische Zaken. De respondenten uit het werkveld zijn van het Hague Institute for the Internationalization of Law (HiIL), The Hague Institute for Global Justice (THIGJ), The Hague Academy of Local Governance (THALG), Europol, Instituut Clingendael, de European School of The Hague, The Hague Centre of Strategic Studies (HCSS), The Hague Security Delta (HSD), Dasco AP en GTM Materialen. Bij de resultaten komen soms percentages voor, die nu eens van de gehele groep van 22 interviews zijn genomen en dan weer van de selecte groep van 8 interviews. Dit wordt aangegeven tussen haakjes, na het percentage (n=22/n=8).

De totstandkoming van het stadsmerk

De geschiedenis van Den Haag als belangrijk bestuurs- en rechtscentrum begint volgens classicus Arthur Eyffinger, die tal van boeken over Den Haag schreef, al in de dertiende eeuw. 's-Gravenhage, 'de haag van de grafen', had in die eeuw al de Ridderzaal en het Binnenhof. Den Haag was echter niet meer dan een dorpje, zonder muren of stadsrechten. Dit verandert allemaal in de jaren zeventig van de zestiende eeuw, als de Nederlanden verwickeld raken in de Nederlandse Opstand of Tachtigjarige Oorlog (1568-1648), een periode waarin grote sociale onrust heerst en de protestantse leiding zich richt tegen de Habsburgse katholieke overheersers. Het rustieke dorp 's-Gravenhage wordt de vaste residentie van de Staten-Generaal en groeit uit tot het centrum van politiek en recht (Eyffinger, *Living up to a tradition*, 2005).

De rechtsgeleerde Hugo de Groot (ook wel Hugo Grotius genoemd, 1583-1645) werkte in Den Haag als advocaat. Hij wordt gezien als de grondlegger van het internationaal publiek recht. Zijn bekendste werk is *De Jure Belli ac Pacis* (Over het recht van Oorlog en Vrede) uit 1625 (Van Krieken & McKay, 2005). Grotius bestempelde oorlog als onderdeel van het internationale bestel. Gebruik van geweld tussen staten zou onderhevig moeten zijn aan bepaalde regels (Jiménez de Aréchaga, 1985). Beter was het nog, het gewapend conflict zo veel mogelijk te voorkomen via niet-aflatend diplomatiek overleg tussen de verschillende partijen.

Het Hof van Holland en de Staten-Generaal trokken in die tijd buitenlandse geïnteresseerden en diplomaten naar Den Haag. Het nastreven van vrede diende niet alleen een politiek, maar vooral ook een economisch belang, omdat gewapende conflicten de handel vernietigden en de koopkracht van de burgers deed afnemen (Schrijver, 2010).

Tijdens de Habsburgse periode speelde de Hofstad meer dan ooit een juridische rol in de Republiek. Net als tegenwoordig bij uitspraken van het Internationaal Strafhof, stonden bekendheden voor het Hof van Holland terecht. Het nieuws over de berechtingen in Den Haag vond in de hele Republiek gretig aftrek, in de vorm van vlugschriften, kranten en pamfletten (Wladimiroff, 2009). Er waren dan ook uitzonderlijk veel gerechten in Den Haag. De hoven van de gewesten Holland, Zeeland en West-Friesland bevonden zich op het Buitenhofcomplex, de rechterlijke en bestuurlijke instantie de Vierschaar was gevestigd in het stadhuis, de Hoge Raad fungeerde als appèlinstantie voor de inwoners van de gewesten en de Hoge Krijgsraad en de Raad van State zorgden voor de rechtspraak van de gehele republiek. De Hofstad werd 'een Mecca voor de gelovigen, een Canossa voor de overtreder' genoemd (Eyffinger, *The Hague, international centre of justice and peace*, 2003).

Internationalisering van het stadsprofiel: resultaten literatuuronderzoek

Vanaf 1890 ontwikkelde Den Haag zich tot rechtscentrum, en tegelijkertijd tot een elegante stad (Eyffinger, The Hague, international centre of justice and peace, 2003). De Haagse Vredesconferenties waren een volgende stap in de vorming van het internationale profiel van Den Haag. In 1899 vond de Eerste Vredesconferentie plaats, een initiatief van de Russische tsaar Nicolaas II waarmee hij in tijden van toenemende spanningen tussen de Europese natiestaten de grondslagen van de internationale conflictbeheersing een brede erkenning en draagvlak wilde bezorgen. Vertegenwoordigers van 26 regeringen maakten afspraken over methoden van oorlogvoering. Het doel van de Vredesconferentie was het voorkomen van oorlog en het bereiken van overeenstemming over de ontwapening. Dat lukte niet. Wat wel lukte was het vastleggen van regels en gewoonten van landoorlogen, ook wel de Wet van Den Haag of Haagse Conventie genoemd (Kooijmans, 2005). Deze conventie is uitgegroeid tot de hoeksteen van een systeem van vreedzame oplossingen wat onder andere leidde tot de vestiging van het Permanente Hof van Arbitrage (PCA) in Den Haag. Kooijmans merkt hier op dat het PCA zijn naam geen recht deed, omdat het PCA geen hof was en ook niet permanent. ‘Het is een lijst namen [van personen], genomineerd door de partijen die in 1899 de Haagse Convention on the Pacific Settlement of International Disputes bijwoonden en verkiesbaar waren als (scheids)rechter, als de staten zouden besluiten om een interstatelijk geschil op te lossen met behulp van deze (scheids)rechters’ (Kooijmans, 2005, p. 98). Zo’n hof van Arbitrage was ad hoc van aard en had overal kunnen plaatsvinden. Toch besloten de aanwezigen bij de Eerste Vredesconferentie Den Haag als locatie aan te wijzen. Dat was het enige permanente element aan het PCA. De bepaling dat het Internationale Bureau van Den Haag geautoriseerd was om de staf van de Raad van Arbitrage aan te wijzen en de voorwaarden te formuleren, was een voorbode voor Den Haag als ‘s werelds juridische hoofdstad’ (Kooijmans, 2005).

De Tweede Vredesconferentie in 1907 had als doel de afspraken van de vorige conferentie uit te breiden, andere bepalingen te wijzigen en meer te focussen op wetgeving voor oorlogen op zee. Tussen de Eerste en de Tweede Vredesconferentie werd begonnen met de bouw van het Vredespaleis, dankzij de giften van grootindustriël Andrew Carnegie. Op 27 juli 1907 werd de eerste steen gelegd (Van Heijningen, 1986). De Derde Vredesconferentie stond gepland voor 1915, maar dit evenement heeft uiteindelijk niet plaatsgevonden, althans nóg niet.

Sinds 1899 is Den Haag ‘Stad van de Verenigde Naties’. Genève heeft dezelfde status sinds 1920. De andere VN-steden zijn Montreal, New York, Washington DC, Parijs, Rome, Londen, Nairobi, Wenen, Bonn, Amman en Gaza (in chronologische volgorde). Sinds de oprichting van de Volkerenbond in 1919, zo schrijven Van Krieken en McKay, is Genève de grootste concurrent van Den Haag (Van Krieken & McKay, 2005). De Volkerenbond werd namelijk opgericht in het neutrale Zwitserland en niet in Nederland. Het Permanente Hof van Internationale Justitie, in 1922 opgericht als orgaan van de Volkerenbond, was wel gevestigd in Den Haag. Daarmee wist Den Haag een troefkaart in handen te houden.

Na de Tweede Wereldoorlog werd een nieuwe poging gedaan om internationale gerechtigheid te bevorderen door de oprichting van de Veiligheidsraad, gevestigd in New York. Den Haag stond even buiten spel. De Raad moest ‘effectieve en collectieve maatregelen nemen voor de

preventie en verwijdering van vredesbedreigingen, en voor de onderdrukking van agressieve acties of ander vredebreuk’, zoals stond in het eerste artikel van het handvest (Kooijmans, 2005).

In de jaren tachtig vestigden zich nieuwe hoven in Den Haag. Vreemde eend in de bijt was in 1981 het Iran-VS Claims Tribunaal, opgericht om een oplossing te vinden voor de financiële (en dus niet juridische) claims die het gevolg waren van de crisis in Iran na het vertrek van de Shah in 1979. Vanaf 1993 maakte de vestiging van het Internationaal Crimineel Tribunaal voor voormalig Joegoslavië (ICTY) Den Haag belangrijk als “juridische hoofdstad”. Het tribunaal is in het midden van de Joegoslavische burgeroorlog opgericht middels een resolutie van de Veiligheidsraad. Het Statuut van Rome, dat in 1998 tot stand kwam op voordracht van de VN, legde de basis voor het Internationaal Strafhof (ICC). Het ICC, dat zijn werk startte in 2002, werkt nauw samen met de VN maar is daar geen onderdeel van. Daarom kan men stellen dat Den Haag de ‘rechterlijke hoofdstad van de wereld’ is, en niet alleen van de VN.

In 2006 vierde het Internationaal Gerechtshof zijn zestigste verjaardag. In deze zestig jaar heeft Den Haag zijn positie als mondiaal rechtscentrum enorm versterkt. De gemeente investeert in een internationaal vestigingsklimaat voor een brede groep internationale organisaties. Daaronder vallen intergouvernementele organisaties (IGO’s), non-gouvernementele organisaties (NGO’s), internationale kennisinstellingen, Europese organisaties en ambassades en consulaten (Decisio, 2010/2011). Van alle organisaties maakten de NGO’s de grootste groei door: van 23 in 2004 steeg het aantal naar 66 in 2007 tot 116 in 2010 (Decisio, 2010/2011). Niet alleen het aantal NGO’s is gegroeid, ook de directe werkgelegenheid in dit segment nam toe, net als de indirecte werkgelegenheid, zoals bij internationale scholen. NGO’s hebben een nog grotere aanzuigende werking op internationale activiteiten dan IGO’s, omdat zij een groot aantal verschillende sectoren bestrijken, vooral voor de sociaaleconomische ontwikkeling van armere landen (Gemeente Den Haag, 2010).

Recente ontwikkelingen: van rechtscentrum naar kenniscentrum?

NGO’s groeien in aantal en intergouvernementele organisaties (IGO’s) groeien mee. Het aantal banen bij IGO’s is toegenomen van 14.205 in 2007 naar 18.173 in 2010 (Decisio, 2010/2011). Dat aantal blijft maar toenemen. De laatste cijfers van het aantal IGO’s, NGO’s en internationale culturele en onderwijsinstellingen stammen uit juni 2011. Sindsdien is alweer een aantal nieuwe initiatieven genomen op het gebied van vrede, recht en veiligheid. Een belangrijke ontwikkeling is de oprichting van het The Hague Institute for Global Justice (THIGJ), al heeft dat nog niet bewezen een hoogstaand kenniscentrum te zijn. De gemeente, de Rijksoverheid, The Hague Conference on Private International Law (HcCH) en het Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit instituut (THIGJ, 2011). Doel is samenwerking met andere kennisinstellingen in het onderzoek op gebied van internationaal recht en vrede.

Burgemeester Van Aartsen bezocht New York en Washington in maart 2012 om Den Haag als stad van Vrede en Recht en het THIGJ op de kaart te zetten. Aan deze ‘juridische missie’

namen ook de presidenten van de Haagse hoven en tribunalen deel; zij spraken tevens op de jaarlijkse conferentie op het gebied van internationaal recht in de Verenigde Staten (Gemeente Den Haag, 2012).

Een ander initiatief is het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC), dat zich richt op veiligheid op het internet, als onderdeel van het The Hague Security Delta, het nationaal veiligheidscluster in de Haagse regio. Den Haag heeft volgens burgemeester Van Aartsen de potentie om uit te groeien tot 'Cyberhoofdstad' van Europa (Van Aartsen, 2012). Ook binnen Europol is uitbreiding van de bestrijding van cybercrime aan de gang. In juni 2012 is het The Hague Security Delta (HSD) gestart, waar het NCSC onder valt. HSD is een cluster waar alle initiatieven op het gebied van veiligheid zijn samengevoegd; in deze 'delta' werken overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven samen om de veiligheid en ook de economische voordelen van investeren in veiligheid te bevorderen.

Voorts is een aantal ondernemingen gestart, zoals het nieuwe financiële 'tribunaal' P.R.I.M.E. Finance (Panel of Recognised International Market Experts in Finance) dat uitspraken doet in conflicten over ingewikkelde financiële producten. Zodra de eerste zaak in behandeling is genomen, gaat PRIME Finance een samenwerking aan met het Permanente Hof van Arbitrage (PCA). Daarnaast is het project Den Haag 'Shelter City' gestart in maart 2012, voor de opvang van mensenrechtenactivisten.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een ambassadeur van internationale organisaties benoemd, bij de Directie Kabinet en Protocol/Desk Internationale Organisaties (DKP/DIO) om contacten met alle IGO's in Nederland te onderhouden. De Interdepartementale Stuurgroep Nederland Gastland staat onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Om overlapping te voorkomen houdt de ambassadeur nauw contact met het Bureau Internationale Zaken (BIZ) van de gemeente. De instelling van de ambassadeursfunctie illustreert op treffende wijze dat de afstemming van het lokale op het landelijke beleid en omgekeerd in voortdurende samenspraak met de internationale gemeenschap die in Den Haag werkt een prioriteit vormt. Maar hoe verloopt deze gelaagde beleidsvoering nu in de praktijk?

Beleid internationale instellingen: resultaten uit interviews

Hoewel een duidelijke bevoegdheidsverdeling tussen gemeente en Rijk in de beleidsvoering geldt, blijkt uit de interviews toch dat deze in de praktijk te verbeteren valt. De meeste initiatieven op de gebieden vrede, recht en veiligheid komen van de gemeente (oa. Bureau Internationale Zaken, BIZ) in samenwerking met Stuurgroep Nederland Gastland van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook het Programmabureau Investerings Den Haag Internationaal van de gemeente is belangrijk voor de vorming van beleid.

De stuurgroep van Buitenlandse Zaken is ingesteld als 'hoogambtelijk forum dat vorm moet geven aan de gezamenlijkheid van de beleidsuitvoering' (IOB Evaluaties, 2008, p. 17). Met alle departementen wordt in dat forum overlegd over het aantrekken en behouden van in-

ternationale organisaties. De stuurgroep bereidt beleidsstukken voor de ministerraad voor of neemt zelf beslissingen. De genoemde ambassadeur van de Stuurgroep is verantwoordelijk voor het bijeenbrengen van de presidenten van de departementen en het onderhouden van contacten met de internationale instellingen.

Buitenlandse Zaken heeft op landelijk niveau met internationale organisaties te maken. Het is aan de gemeente een gunstig stedelijk klimaat voor internationale activiteiten te creëren. Samenwerking en afstemming hierover is cruciaal, aangezien 23 van de 33 intergouvernementele organisaties (IGO's) die zich in Nederland bevinden, in de regio Den Haag zijn gevestigd.

In 1992-93 vond de campagne voor de Organisatie voor het verbod op Chemische Wapens (OPCW) plaats. Daarin was de samenwerking tussen gemeente en het Rijk zo coherent en succesvol dat werd besloten vanaf die tijd meer systematisch samen te werken. Den Haag slaagde in het binnenhalen van het OPCW na een harde concurrentiestrijd, eerst met Duitsland en Italië, later alleen met Genève (Lagerwaard, The Hague in the world - the world in The Hague, 2005).

De Hofstad heeft met nieuwe praktische problemen te maken sinds in de afgelopen twintig jaar zich meer en meer IGO's in Den Haag vestigen. De IGO's moeten beveiligd zijn, de huur en het onderhoud van de gebouwen moeten worden betaald; bepaalde faciliteiten moeten worden geleverd. Daar is meer voor nodig dan afstemming alleen. Dat de beleidsconfiguratie diverse lagen kent, is op zich geen steen des aanstoets voor de ondervraagden. Het merendeel van de respondenten blijkt tevreden over de samenwerking tussen de gemeente en het ministerie van Buitenlandse Zaken (62,5 procent, n=22). Een minderheid van de respondenten (37,5 procent) was niet tevreden over het moment waarop soms beslissingen worden genomen. Ter illustratie hiervan twee voorbeelden.

Over de vraag of het Internationaal Strafhof (ICC) in Den Haag zal blijven is recent veel te doen geweest. De Nederlandse regering zou aanvankelijk tien jaar de huur betalen, tot 1 juli 2012. Daarna moesten landen die aangesloten zijn bij het ICC de kosten op zich nemen. Inmiddels heeft het kabinet toegezegd tijdelijk de 6 miljoen euro huur per jaar door te blijven betalen. Voorlopig lijkt het ICC zich geen zorgen te hoeven maken. Dit ging echter niet gemakkelijk. Niet duidelijk was wie precies voor de kosten moest opdraaien. Tijdens onderhandelingen daarover toonden andere internationale steden ook hun interesse voor het verwelkomen van het prestigieuze hof. Na veel gelobby tussen de gemeente en het Rijk besloot het Rijk uiteindelijk toch door te betalen. Hier zou Stuurgroep Nederland Gastland een beperkte rol in hebben gespeeld, terwijl het forum juist voor dit soort beslissingen (gezamenlijkheid van beleidsuitvoering) in het leven was geroepen (Bronswijk, et al., 2011-12). Pas op het moment dat de zaak uitvoerig in de pers behandeld was en in de Tweede Kamer aan de orde gesteld, werd onder druk van een kamermotie een besluit genomen door het kabinet. Dit had volgens de respondenten (37,5 procent, n=8) eerder gekund.

Een tweede voorbeeld. Bij de besluitvorming over de komst van het Europees Octrooigerecht naar Den Haag moest ook het een en ander worden afgestemd, maar men kon het in de interdepartementale stuurgroep niet eens worden over een bedrag van tien miljoen euro. Men slaagde er aanvankelijk niet in om een sluitend advies naar de ministerraad te sturen.

Uiteindelijk hebben de leden van het Kabinet-Rutte het onderwerp zonder afgerond advies besproken en financiering voor de mogelijke komst van het Octrooigerecht gevonden. Stuurgroep Nederland Gastland is vooral opgezet met de bedoeling adviezen te geven voordat de ministerraad zich over dit soort kwesties buigt (Bronswijk, et al., 2011-12).

De Europese Commissie besloot eind juni 2012 dat het Europees Octrooigerecht in Parijs gehuisvest zal worden. Den Haag heeft de strijd om deze Europese organisatie dus verloren. Uit deze gang van zaken komt de wederzijdse afhankelijkheid van gemeente en Rijk in het toekenningsproces van internationale instellingen aan landen en steden naar voren.

Samenwerking lokale en landelijke overheid: resultaten uit interviews

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van Buitenlandse Zaken concludeerde al in 2008 dat het potentieel van de stuurgroep, die zoals hierboven geschetst een sleutelpositie bekleedt, onderbenut werd. In het rapport van de inspectie staat dat 'de stuurgroep voornamelijk functioneert als platform voor informatie-uitwisseling tussen de bij het gastheerschap betrokken departementen en de gemeente Den Haag' (IOB Evaluaties, 2008, p. 17). Ook beschrijft het rapport dat het niveau van deelnemers sterk varieert per departement en er daarom 'geen sprake is van een hoogambtelijk orgaan' (IOB Evaluaties, 2008, p. 17). Zij spreken bovendien van 'moeite om in de stuurgroep een daadwerkelijke regierol op zich te nemen'. Dit komt doordat het niet eenvoudig is om oplossingen te zoeken voor 'door internationale organisaties aangedragen aangelegenheden' (IOB Evaluaties, 2008, p. 17). Tot slot was een punt van kritiek dat de stuurgroep nog geen integrale langetermijnvisie had ontwikkeld, waardoor problemen veelal op ad hoc basis werden aangepakt.

Uit de interviews is gebleken dat de stuurgroep met drie moeilijkheden te maken heeft. In de eerste plaats moet de stuurgroep de andere departementen (ministeries) op de hoogte brengen van het belang van het goed functioneren van internationale organisaties op nationaal niveau. In de tweede plaats is het de vraag of leidende politici bereid zijn knopen door te hakken als er problemen zijn. Ten derde ligt de stuurgroep nu financieel meer onder druk dan vier jaar geleden. Waar eerder handreikingen werden gedaan, is dat nu niet zonder meer het geval. Praktische zaken als beveiligingsvraagstukken, het goed regelen van de komst van rechters en van getuigen van het ICC die asiel aanvragen kosten veel tijd en geld. Afstemming over wie wat precies betaalt, blijft ingewikkeld (Bonenkamp, et al., 2011-12).

Ook blijkt dat de stuurgroep een langetermijnvisie heeft ontwikkeld en dat de samenwerking met de gemeente beter verloopt sinds een nieuwe ambassadeur is aangesteld. De effectiviteit van de Stuurgroep is de afgelopen jaren verbeterd. Dat het potentieel van de Stuurgroep nog steeds onderbenut is, onderkent 25 procent van de respondenten (n=8). De kritiek die over-eind blijft, gaat over het lage tempo waarin de Stuurgroep beslissingen neemt; daarvan ligt de oorzaak vooral in de vele departementen waarmee overeenstemming moet worden bereikt. Andere kritiekpunten zijn dat het ministerie van Buitenlandse Zaken versnipperd werkt, dat er geen duidelijke strategie is, weinig coöperatie plaatsvindt en er relatief weinig belangstelling bestaat voor versterking van de positie van Den Haag in het buitenland.

Wat gewaardeerd wordt door de respondenten is dat de Stuurgroep een 'heilig respect' heeft voor de ambassades en veel overlegt met de gemeente. Ook worden het ICC en de OPCW in de Stuurgroep goed gerepresenteerd. Het opstellen en tekenen van verdragen tussen internationale organisaties en het gastland wordt in het algemeen naar tevredenheid geregeld (Blokker, 2005).

Twee denkbare, nieuwe tribunalen worden genoemd om Den Haag nog meer op de kaart te zetten: een Anti-Piraterijtribunaal en een financieel Anti-Corruptiestrafhof.¹ Dat strafhof zou de uitvoering van verdragen die in VN- en Europees verband tegen corruptie zijn gesloten moeten verbeteren. Of een internationaal hof de juiste weg is, vraagt 19 procent van de respondenten zich af (n=22) (Bonenkamp, et al., 2011-12). Internationalisering van zulke zaken, zo redeneren zij, is veel ingewikkelder en duurder dan men soms denkt (Groen, 2012). Bezwaren tegen een anti-piraterijtribunaal zijn soortgelijk. In de internationale discussie overheerst ook de gedachte om piraten zoveel mogelijk in hun eigen land of regio te laten berechten.

Aanbevelingen: visiebepaling en framework

Bijna alle respondenten hebben suggesties gedaan voor verbeteringen. Hier worden de belangrijkste genoemd. Ten eerste zou een protocol of 'framework' moeten worden opgesteld voor een standaard aanpak, zodat de werkzaamheden van gemeente en Buitenlandse Zaken op dit gebied volgens een protocol gaan en niet per geval behandeld worden. Dit zou de samenwerking effectiever maken.

Meer aandacht van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de rol van internationale organisaties in Den Haag zou tot snellere beslissingen kunnen leiden. De samenwerking van internationale instellingen die het kennisklimaat in Den Haag ontwikkelen zou verbeterd kunnen worden. In dat verband worden de Hague Academic Coalition, het nieuwe THIGJ, en andere organisaties als het Hague Academy of Local Governance (THALG) en het Hague Institute for the Internationalization of Law (HiIL) genoemd.

Een praktische aanbeveling is een 'centraal stagepunt' verder te ontwikkelen met de bedoeling stagiaires uit diverse landen aan te trekken om bij de gemeente Den Haag en internationale organisaties kennis en ervaring op te doen. Dit kan mede interessant zijn voor De Haagse Hogeschool.

Twee mogelijke nieuwe tribunalen worden genoemd: een Anti-Piraterij Tribunaal en een financieel Anti-Corruptiestrafhof. Hiernaar zou meer onderzoek gedaan moeten worden, zodat deze initiatieven nader vorm krijgen.

Tot slot is het organiseren van een Derde Vredesconferentie genoemd. Op deze bijeenkomst zouden de doelen van de oorspronkelijke conferentie die in 1915 had moeten plaatsvinden kunnen worden herzien (bijvoorbeeld in 2015) op internationaal niveau. De toekomstvisie en positiebepaling van de stad zou aldus vanuit een historisch perspectief nader gestalte krijgen.

Conclusie

In dit artikel is geschetst hoe Den Haag aan zijn profiel van 'Legal Capital of the World' of Juridische Hoofdstad is gekomen. Om internationale organisaties (IGO's, NGO's, Europese organisaties, ambassades, consulaten en internationale kennisinstellingen) aan te trekken en te behouden is een sterke band nodig tussen lokale en landelijke overheden. Daarom is gekeken naar de samenwerking en het functioneren van de gemeente en het ministerie van Buitenlandse Zaken, die het meeste te maken hebben met internationale organisaties in de stad.

De samenwerking tussen lokale en landelijke overheid is verbeterd sinds de aanstelling van een nieuwe ambassadeur van Stuurgroep Nederland Gastland van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het functioneren van de stuurgroep is de afgelopen vier jaar versterkt, maar nog niet optimaal. Het grootste verbeterpunt voor de stuurgroep is het sneller bereiken van consensus over de praktische moeilijkheden die inherent zijn aan het gastheerschap van internationale organisaties. Daartoe zou de stuurgroep een protocol kunnen ontwikkelen waarmee volgens een vast stramien kan worden gewerkt. Ook voor een betere samenwerking met de gemeente zou een dergelijk protocol of 'framework' kunnen worden geformuleerd.

Nieuwe initiatieven dienen nader te worden uitgewerkt en onderzocht op hun haalbaarheid: een Derde Haagse Vredesconferentie, een financieel Anti-Corruptiestrafhof, en een Anti-Piraterij Tribunaal.

Relatie tussen onderzoek en onderwijs

Het kennisverkeer tussen spelers uit het internationale werkveld en de onderwijsinstellingen in Den Haag vormde het vertrekpunt van dit onderzoek. Voor dit artikel is onderzoek gedaan naar het internationale werkveld van toekomstige afgestudeerden van De Haagse Hogeschool. Nog nader onderzocht wordt het potentieel van het centrale 'stagepunt' van de gemeente voor de studenten van De Haagse Hogeschool. Meer samenwerking tussen de gemeente en de hogeschool zou een betere doorstroom naar werkplekken in het internationale werkveld kunnen opleveren. Daarnaast organiseert het lectoraat Internationale Vrede, Recht en Veiligheid in samenwerking met de gemeente een 'Congres Internationaal hoger onderwijs in Den Haag'. Dit zal op 23 januari 2013 plaatsvinden in De Haagse Hogeschool.

Voorts is begonnen met een jaarlijkse serie seminars 'Capita Selecta, Vrede en Recht' ter bevordering van het maatschappelijk bewustzijn van studenten van de Academie voor Management & Human Resources (MH&R) en de Academie voor Bestuur, Recht en Veiligheid (BRV). Komend jaar wordt door de auteur ook de 'Internationale Week Den Haag' georganiseerd, waarin studenten langs internationale hoven en tribunalen gaan en andere internationale instellingen, om kennis te kunnen maken met het werkveld. In De Haagse Hogeschool wordt op deze wijze zowel op onderzoeksvlak als op het gebied van onderwijs ingespeeld op de vele kanten die Den Haag als stad van Vrede, Recht en Veiligheid te bieden heeft. ■

Referenties

- Blokker, N. (2005). Headquarters Agreements. In P. J. Van Krieken (Red.), *The Hague: Legal Capital of the World* (pp. 61-110). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Bonenkamp, D., Bronswijk, A., Van Bijnen, B., Van Diest, D., Van Engelshoven, I., Frudiger, J., et al. (2011-12, november-juli). Alle 22 interviews. (R. Groen, Interviewer)
- Bronswijk, A., De Wijk, R., Genet, L., Kool, H., Lagerwaard, B., Meijs, C., et al. (2011-12, november-juli). Diepte-interviews. (R. Groen, Interviewer)
- Bureau Citymarketing. (2011). *Citymarketing Visie Den Haag 2011-2015*. Gemeente Den Haag. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Decisio. (2010/2011). *Den Haag internationale stad van vrede en recht - Economische impact internationale organisaties*. Decisio. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Eyffinger, A. (2005). Living up to a tradition. In P. J. Van Krieken, & D. McKay (Red.), *The Hague: Legal Capital of the World* (pp. 29-45). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Eyffinger, A. (1999). *The 1899 Hague Peace Conference: 'The Parliament of Man, the Federation of the World'*. The Hague: Kluwer Law International.
- Eyffinger, A. (2003). *The Hague, international centre of justice and peace*. Den Haag: Jongbloed Law Publishers.
- Gemeente Den Haag. (2010). *Guide to International Organizations in The Hague*. The Hague: Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag. (2012). *Verslag dienstreis burgemeester naar de VS van 27 maart-1 april*. Den Haag: Den Haag.
- Groen, R. (2012, juli/augustus). Rol Den Haag als stad van vrede kan nóg sterker *Wordt vervolgd*, 7/8, pp. 10-12.
- IOB Evaluaties. (2008). *Be our Guests. Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties* (Vol. 316). (T. Kliest, B. Limonard, & R. Verbeek, Red.) Den Haag: Buitenlandse Zaken.
- Jiménez de Aréchaga, E. (1985). The Grotian heritage and the concept of a just world order. In C. Voskuil (Red.), *Internatoinal Law and the Grotian Heritage* (pp. 5-24). The Hague: T.M.C. Asser Instituut.
- Kooijmans, P. H. (2005). The Hague - A city of Peace? Past, present and future. In P. J. Van Krieken, & D. McKay (Red.), *The Hague: Legal Capital of the World* (pp. 97-104). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Lagerwaard, B. (2012, juli 9). (R. Groen, Interviewer) Den Haag.
- Lagerwaard, B. (2005). The Hague in the world - the world in The Hague. In P. J. Van Krieken, & D. McKay (Red.), *The Hague: Legal Capital of the World* (pp. 47-59). The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Nelissen, F. A. (2008). The Hague, international city - un city - city of peace and international justice: onward to 2015! In D. Vriesendorp, F. A. Nelissen, & M. Wladimiroff (Red.), *The Hague Legal Capital? Liber in Honorem W.J. Deetman* (pp. 23-30). The Hague: Hague Academic Press.
- Schrijver, N. J. (2010). A Missionary burden or enlightened self-interest? International Law in Dutch Foreign Policy. *Netherlands International Law Review*, 57 (2), 209-244.
- THIGJ. (2011, June). *About us*. Opgeroepen op July 24, 2012, van The Hague Institute for Global Justice: <http://thehagueinstituteforglobaljustice.org>.

- Van Aartsen, J. (2012). *Welkomstwoord Nationaal Cyber Security Centrum*. The Hague: Gemeente Den Haag.
- Van Heijningen, L. A. (1986). Den Haag als gastheer van de wereld. *Ons Den Haag gister en vandaag*, 1 (3), VI-X.
- Van Krieken, P. J., & McKay, D. (2005). *The Hague: Legal Capital of the World*. (Van Krieken, Peter J.; McKay, David; Red.) The Hague: T.M.C. Asser Press.
- Wladimiroff, M. (2009). Den Haag, residentie van internationaal recht. *Strafblad*, pp. 324-334.

(Endnotes)

- ¹ Een deel van de interviews (n=14) is verwerkt in een aantal journalistieke artikelen die gepubliceerd zijn in de krant *Den Haag Centraal* en het maandblad *Wordt Vervolgd* van Amnesty International.

Abstract

The Hague is more and more the legal capital of the world. The Hague municipality and the Ministry of Foreign Affairs successfully promoted the city as such and made it a real global center of justice, peace and security (Eyffinger, 1999) (Wladimiroff, 2009). The process of attracting and managing international organizations, centers of knowledge, governmental and non-governmental organizations, was not always easy. Internal and external factors determine the way the city still develops its status as 'legal capital of the world'. Based on literature and about twenty interviews with representatives of the local and national governments and employees of international organizations, this article concludes that progress can be made through more cooperation between the municipality and the Ministry of Foreign Affairs. Attracting new international organizations can be streamlined in a better way. Some new tribunals might be established in The Hague.

