

Het Nederlands buitenlands beleid in de verkiezingen: een analyse

Maaïke Grevelink en Jan Rood*

Op 20 februari viel het vierde kabinet-Balkenende over een kwestie van buitenlands beleid. De coalitiepartijen konden het niet eens worden over voorzetting van de Nederlandse ISAF-missie in Afghanistan. Als gevolg van deze kabinetscrisis vinden op 9 juni verkiezingen plaats voor een nieuwe Tweede Kamer. In de campagne voor deze verkiezingen is niet of nauwelijks aandacht voor internationale vraagstukken. De debatten gaan vooral over de binnenlandse, maatschappelijke gevolgen van de financieel-economische crisis, in het bijzonder over aard, omvang en tempo van de bezuinigingen plus hun effecten op groepen in de samenleving.

Het ontbreken van belangstelling voor vraagstukken van buitenlands-politieke aard is niet uitzonderlijk. Ook eerdere Tweede Kamerverkiezingen werden gedomineerd door binnenlandspolitieke kwesties. Maar de welhaast totale afwezigheid van een internationale dimensie is dit keer om ten minste drie redenen opvallend.

Allereerst omdat, zoals reeds opgemerkt, de directe reden voor deze verkiezingen onenigheid over een kwestie van buitenlandspolitieke aard betrof. Die kwestie –de Nederlandse betrokkenheid bij de stabilisering van Afghanistan- raakt aan een aantal fundamentele vragen inzake de toekomstige oriëntatie van het Nederlands buitenlands beleid waaronder de relatie met de NAVO en de VS, de inzet en het ambitieniveau van de krijgsmacht en de vraag naar de reputatie en geloofwaardigheid van Nederland als bondgenoot; voorwaar geen geringe kwesties.

Ten tweede omdat de Europese Unie met het dreigend failliet van Griekenland en het gevaar van ‘spill-over’ van de schulden crisis naar andere landen in de afgelopen maanden in een van haar ernstigste crises is beland; een crisis die door de Duitse bondskanselier Merkel als ‘existentieel’ werd bestempeld. Los van de maatregelen noodzakelijk ter directe beteugeling van deze crisis –maatregelen van politiek en financieel vergaande aard- roept deze gang van zaken fundamentele vragen op over de toekomstige inrichting van de EU en haar politieke finaliteit en daarmee de mogelijkheden voor Nederland om nog zelfstandig –soverein- een eigen economisch beleid te voeren.

Een derde overweging betreft het gegeven dat juist de afgelopen jaren is gebleken dat de voor Nederland zo kenmerkende consensus over de oriëntatie van het buitenlands beleid –Atlantisch, Europees en multilateraal- niet langer kan rekenen op brede en onvoorwaardelijke steun binnen het politieke spectrum en binnen de samenleving. De Atlantische reflex staat nu deze risicovolle operaties buiten het NAVO-verdragsgebied impliceert sterker ter discussie. Verdere Europese integratie wordt

niet langer als per definitie in het Nederlands voordeel beschouwd. En op het multilaterale vlak heerst onzekerheid over wat Nederland vermag in een qua machtsverhoudingen snel veranderende wereld. Op grond van deze afgenomen eenstemmigheid en een kritischer publiek zou op het eerste gezicht verwacht mogen worden dat partijen zich electoraal ook manifesteren met hun standpunten inzake het Nederlands buitenlands beleid.

Dat is dus niet het geval. Over het buitenlands beleid wordt in de debatten tussen de lijsttrekkers niet gesproken. Zoals gezegd, dat is opvallend; opvallend vooral voor een land dat zich zozeer vervlochten weet met de buitenwereld en dat in het licht van de diepgaande verschuivingen in de internationale verhoudingen wordt geconfronteerd met wezensvragen inzake het eigen buitenlands beleid. Vragen die extra een urgentie winnen gegeven de noodzaak van bezuinigingen.

In deze bijdrage wordt niet ingegaan op de oorzaken van dit stilzwijgen. Deze bijdrage heeft tot doel om op basis van de verkiezingsprogramma's een overzicht te geven van de buitenlandspolitieke standpunten van de verschillende partijen. Op basis van bestudering van deze programma's kunnen overeenkomsten, verschillen en lacunes in standpunten en de keuze en accentuering van onderwerpen worden aangewezen. Wie dit tot zich laat doordringen, kan minimaal concluderen dat op het vlak van de buitenlandse politiek er wel degelijk iets te kiezen valt.

Het mondiale bestel

Vrijwel alle partijen openen in de buitenland paragraaf met de constatering dat een steeds sterker verweven wereld een grotere uitdaging vormt voor het buitenlands beleid. Globalisering roept vragen op over de verdeling van de - niet als zodanig door de partijen bij naam genoemde – mondiale publieke goederen. Dat vraagstukken rond armoede, veiligheid en klimaat elders op de aarde direct in verband staan met het Nederlands belang is voor alle partijen evident. Een concreet antwoord op deze vragen ontbreekt echter: vaak blijft het bij de constatering dat Nederland gebaat is bij een sterk buitenlands beleid.

Oplossing voor problemen die bestaan rond de verwezenlijking van mondiale publieke goederen moet vooral gezocht worden binnen het multilaterale bestel en door middel van internationale samenwerking; een klassiek Nederlandse visie. CDA, D66 en Groen Links constateren dan ook dat Nederland binnen de internationale organisaties een actieve rol moet spelen: hoe deze er uit moet zien blijft echter ongewis.

Vastgesteld wordt daarnaast door de partijen dat de wereld ingrijpend verandert, in het bijzonder als gevolg van de mondiaal verschuivende machtsverhoudingen. Dit werpt de vraag op welke positie voor

Nederland is weggelegd in het huidige sterker multipolaire wereldbestel en welke consequenties dat heeft voor het toekomstig buitenlands beleid. De vraag naar de plaats van Nederland in de wereld wordt echter door geen enkele partij in meer fundamentele zin besproken. In dit verband valt op dat weinig aandacht wordt geschonken aan het meest fundamentele aspect van de huidige mondiale ontwikkelingen: de economieën van de BRIC-landen en van andere opkomende landen die hun plaats binnen de wereldeconomie opeisen. Alleen CDA en PvdA zeggen dat Nederland meer moet investeren in de relatie met opkomende landen. Maar een concrete uitwerking krijgt dit niet. De ChristenUnie staat stil bij de opkomst van China en de gevolgen van het Chinese monetaire beleid (het kunstmatig laag houden van de Yuan). Bilaterale betrekkingen komen –met uitzondering van de relatie met Israël– in geen enkel programma aan bod en ook een mogelijke voorkeur voor een continentale of Atlantische oriëntatie wordt niet vermeld.

Ook op het gebied van internationale handel is de aandacht in de buitenland paragrafen beperkt. PVV, CDA, D66 en Groen Links geven aan de wereldhandel meer te willen liberaliseren en PvdA, D66, Groen Links en de Christen Unie pleitten voor een ‘eerlijke wereldhandel’, waarbij de positie van de arme landen zou moeten worden verbeterd. In het licht van de verschuivende machtsverhoudingen noemen bijna alle (niet: PvdA, VVD, SGP en PVV) partijen de noodzaak tot hervorming van de verschillende (financiële) instellingen. De ontwikkelingslanden en de BRIC landen worden binnen het huidige bestel gezien als ondervertegenwoordigd. Opvallend is dat zowel de PvdA, CDA, D66 als Groen Links een EU zetel (in de Veiligheidsraad) als een gewenste oplossing zien. Over de wijze van realisering en de vraag wat dit voor Nederland betekent, laten zij zich echter niet uit.

Europa

De toon waarop over de toekomst van Europa wordt geschreven, is heel wisselend. Verschillende partijen (PvdA, CDA, D66 en Groen Links) vinden de Europese Unie bij uitstek de speler die met één stem moet spreken tegen grootmachten zoals de VS en China. Op deze wijze vormt de EU een spreekbuis voor Nederland in de wereld. Maar er is ook veel kritiek op de Europese Unie. Verdere integratie, regeldruk en uitbreiding moeten volgens veel programma’s worden tegengegaan. Volgens o.a. de SP moet de EU zich niet bemoeien met nationale beleidsdomeinen als de gezondheidszorg en het onderwijs; waarmee zij een sentiment dat sterk speelde bij het referendum over de Europese grondwet accentueert. Ook de Nederlandse financiële bijdrage moet worden beperkt, zo vinden PvdA, VVD, SP, SGP en TON. Opvallend is daarbij dat de PVV zich niet over de Europese begroting uitlaat, waar deze partij o.a. bij de Europese verkiezingen campagne voerde met een pleidooi voor forse beperking van de afdrachten aan de EU. In het algemeen zijn vrijwel alle partijen voor een hoe dan ook eerlijker systeem van afdrachten aan de EU.

Sterk uitgesproken zijn de partijen over de mogelijke toetreding van Turkije. Voor de Christelijke partijen (ChristenUnie en SGP) is dat geen optie. Dat geldt ook voor TON. De PVV noemt Turkije opvallend genoeg niet in het verkiezingsprogramma. Maar de zinsnede dat de 'strijd tegen de islam het kernpunt van ons buitenlands beleid [moet] worden' is in dit opzicht natuurlijk veelzeggend. CDA en VVD zijn niet tegen Turks lidmaatschap, maar alleen onder strikte toepassing van de voorwaarden. Hoe dan ook bepleiten deze partijen een periode van consolidatie van de EU. Groen Links en D66 zijn veel ruimhartiger in hun visie op verdere uitbreiding en de toetreding van Turkije. Opvallend is verder dat de SP en de PvdA zich hier niet over uitlaten.

Een extra taak die volgens PvdA, VVD, Groen Links, ChristenUnie en SGP uitdrukkelijk voor de Europese Unie is weggelegd is toezicht op financiële instellingen. Versterking van het toezicht op de begrotingsdiscipline van de lidstaten –het Stabiliteit- en groeipact- wordt bepleit door ChristenUnie en door de VVD, waarbij deze laatste partij zich ook uitspreekt voor Europese afstemming van structurele hervorming van de economieën van de lidstaten; een thematiek die momenteel de Europese agenda domineert.

Defensie en internationale veiligheid

Defensie is naast Europa een belangrijk thema. Vrijwel alle partijen houden zich bezig met hervormingen van de krijgsmacht in het licht van de heroverwegingen. Dat daarnaast een verschuiving van interstatelijke conflicten naar conflicten waarbij niet-statelijke actoren een belangrijke rol spelen en verzwakking van het geweldsmonopolie van de staat een belangrijke reden zijn voor het stellen van hernieuwde prioriteiten voor het Nederlandse veiligheidsbeleid wordt niet genoemd. Alleen D66 en SP noemen expliciet de noodzaak van een internationale aanpak van terrorisme.

Als het gaat om de toekomstige krijgsmacht blijken er zowel t.a.v. het ambitieniveau als het defensiebudget substantiële verschillen tussen de partijen te bestaan. Het meest expliciet zijn de VVD en het SGP die zich expliciet uitspreken voor handhaving van het ambitieniveau (d.w.z. inclusief het vermogen te interveniëren in het hogere geweldsspectrum) en pleiten voor het terugdraaien van de bezuinigingen (VVD) c.q. het verhogen van het defensiebudget (SGP). Ook het CDA en ChristenUnie spreken zich uit voor handhaving van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht, maar met meer 'focus' (CDA), waarbij de ChristenUnie opmerkt dat een multifunctionele krijgsmacht over de daartoe noodzakelijke middelen dient te beschikken maar deze wel betaalbaar moet zijn, en het CDA de noodzaak van efficiency en doelmatigheid benadrukt. De andere partijen spreken zich met wisselende accenten uit voor verlaging van het ambitieniveau en van de defensie-uitgaven. De PvdA is voorstander van een multifunctionele krijgsmacht, maar met een accent qua taken op stabilisatie en vredeshandhaving (en derhalve minder op interventie). Bezuiniging wordt nagestreefd door verhoging

van doelmatigheid en taakspecialisatie in Europees kader. D66 spreekt zich niet uit over de hoogte van het defensiebudget, maar kiest uitdrukkelijk voor een sterker Europese oriëntatie op het gebied van veiligheid en een toespitsing van taken voor defensie op stabilisatie- en normalisatiemissies. Groen Links zit op dezelfde lijn, maar voegt daar aan toe de verdediging van het eigen grondgebied en NAVO-gebied te willen schrappen als hoofdtaak van de krijgsmacht. Ook de SP pleit voor een substantiële vermindering van het ambitieniveau, waarbij Nederland zich vooral richt op vredesoperaties onder VN-mandaat. De partij waarschuwt in dit kader voor de sluipende ontwikkeling van de NAVO tot een wereldwijde interventiemacht. Tevens ziet zij geen militaire rol voor de EU weggelegd. De PVV wil de Nederlandse bijdrage aan vredesmissies zoveel mogelijk marginaliseren en 'buitenlandse veiligheid naar binnenlandse veiligheid' verschuiven. TON, tenslotte, spreekt zich in het geheel niet over de krijgsmacht uit.¹

Een ander twistpunt met betrekking tot het defensiebeleid is de aanschaf van de JSF. CDA, ChristenUnie en SGP tonen zich nog gematigd enthousiast, de VVD roert het onderwerp niet aan, maar de andere partijen willen de aanschaf het liefst uit- of afstellen.

Overeenstemming bestaat enigszins over verregaande samenwerking binnen het Europese veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). In verschillende programma's wordt dit als een kans gezien om de defensie inzet voor de toekomst efficiënter te maken, met name via internationale samenwerking, 'pooling' en taakspecialisatie. Tegelijkertijd wordt door de meeste partijen een blijvende rol van Nederland in de NAVO bepleit, waarbij o.a. de PvdA waarschuwt dat de NAVO terughoudend moet zijn met interventies buiten het eigen verdragsgebied. Voor VVD en SGP blijft de NAVO de hoeksteen van het Nederlandse veiligheidsbeleid. De ChristenUnie benadrukt in dit kader dat een Europees defensiebeleid in afstemming met de NAVO moet worden opgezet, maar nooit tot een Europees leger mag leiden, waarmee impliciet het primaat van de Atlantische samenwerking wordt aangegeven.

Proliferatie van nucleaire wapens wordt door vrijwel alle partijen als een ernstige bedreiging van de Nederlandse veiligheid beschouwd. Het aantal kernwapens moet worden teruggedrongen, en volgens enkele partijen moet nadrukkelijk gestreefd worden naar een kernwapenvrije wereld. Volgens D66, SP en Groen Links moeten de Amerikaanse kernwapens uit Nederland worden verwijderd. Opvallend is dat de PvdA, SP en Groen links pleiten voor het afschaffen van de kernwapentaak van de NAVO. Aan de huidige problemen met betrekking tot naleving van de internationale afspraken inzake non-proliferatie wordt weinig tot geen aandacht besteed.

¹ Zie voor een verdere bespreking van de verkiezingsprogramma's op het punt van defensie: Ko Colijn en Kees Homan, *Verkenning, verkiezen en heroverwegen*. Den Haag: Instituut Clingendael, mei 2010.

De enige staat die in vrijwel alle programma's onder de aandacht wordt gebracht (niet bij het CDA en de VVD) is Israël. De voorgestane aanpak voor het Israelisch-Palestijns conflict verschilt sterk per partij. PvdA en D66 pleiten voor een tweestaten oplossing, de ChristenUnie stelt erkenning van de staat Israël als voorwaarde voor hulp aan de Palestijnen en de SP stelt dat de Palestijnen recht hebben op een eigen staat. De PVV stelt Israël centraal binnen het veiligheidsbeleid: 'Israël is het centrale front in de verdediging van het Westen', zo stelt de partij.

Een aantal programma's wijst bepaalde staten van zorg aan, meestal aangeduid als fragiele staten. D66 linkt terrorismebestrijding met het verbeteren van de situatie in fragiele staten en ook de PvdA stelt dat fragiele staten een bedreiging voor de internationale veiligheid zijn. Een eerlijkere verdeling van de welvaart in de wereld, zou naast goed bestuur, een oplossing kunnen vormen.

Ontwikkelingssamenwerking/internationale samenwerking

Uitgebreide aandacht is er in alle programma's voor het toekomstige beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Of dit verband houdt met het onlangs verschenen rapport van de WRR is moeilijk te zeggen: alleen D66 haalt *Minder pretentie, meer ambitie* daadwerkelijk aan. Toch wordt wel in veel van de programma's aandacht besteed aan de kritiek op het OS-beleid in het algemeen. D66, SP, SGP en Groen Links stellen dat het beleid effectiever moet en PVV, TON en de VVD willen fors in het budget snijden. CDA wil vasthouden aan de internationale afgesproken 0,7% norm, maar de overige partijen willen ten minste 0,8% (d.w.z. inclusief klimaatbeleid) van het overheidsbudget uitgeven aan ontwikkelingssamenwerking.

Ondanks de huidige trend (zoals onder andere beschreven in het WRR-rapport) waarbij hulp steeds meer verschuift naar ontwikkeling, spreken veel partijen nog over armoedebestrijding. Ook de millenniumdoelen vinden brede steun bij PvdA en CDA. Inhoudelijk wordt zowel gepleit voor verbreding (richten op mondiale publieke goederen) als specialisatie van de sectoren waarvoor Nederland zich inzet.

Maar het is vooral op het organisatorische vlak dat de partijen concrete veranderingen voorstellen. Zo willen PvdA en Groen Links één minister voor Internationale Samenwerking, die verantwoordelijk is voor buitenlands beleid, OS-beleid, defensie en buitenlandse handel. De VVD daarentegen wil dat het OS-beleid (en de handelspolitiek) onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van buitenlandse zaken komen te vallen. Bij beide benaderingen wordt versterking van de noodzakelijke beleidscoherentie nagestreefd. Alleen de ChristenUnie spreekt zich nadrukkelijk uit tegen het opheffen van de functie van minister van Ontwikkelingssamenwerking. Saillant is in dit verband het pleidooi

van D66 om de Nederlandse inzet in Europa te laten coördineren door Algemene Zaken, d.w.z. onder directe verantwoordelijkheid van de premier te brengen.

Vooraf het postennetwerk heeft het zwaar te voorduren in de voorstellen voor institutionele veranderingen. PvdA, CDA, Groen Links en SGP vinden dat het totaal aan Nederlandse ambassades, consulaten en permanente vertegenwoordigingen kleiner en goedkoper moet. Ook de VVD is voor een aanzienlijke reductie van het postennetwerk. TON wil zelfs alle Nederlandse ambassades in Europa sluiten. Net als D66 vinden de partijen die naar een kleiner en goedkoper postennetwerk streven het overhevelen van taken naar de toekomstige EU-ambassades en Europese dienst voor extern optreden (EDED) een goed alternatief.

Afsluitend

Wat tenslotte opvalt is dat alhoewel de meeste partijen de huidige ontwikkelingen (globalisering, verschoven machtsverhoudingen) wel noemen in hun programma's, een bredere en meer fundamentele visie op en analyse van de ambities, rol en positie van Nederland in het internationale bestel, afgezien van de verwijzing naar de grondwettelijk vastgelegde taak van bescherming van de internationale rechtsorde (de PVV is voor het schrappen van deze bepaling) ontbreken, en daarmee een duidelijk beargumenteerde keuze voor de toekomstige oriëntatie of richting van het Nederlands buitenlands beleid afwezig is. Dat is, zoals in de inleiding is opgemerkt, opvallend in het licht van de uitdagingen waar dit beleid voor staat. Welke motieven achter toekomstig te nemen keuzes liggen, is daarmee uit de programma's moeilijk te destilleren.

Tegelijkertijd valt er op de aspecten wel degelijk iets te kiezen. Van ambitieus op het gebied van veiligheid tot terughoudend, van meer tot minder Europees en van blijvende steun voor een op armoedebestrijding gericht ontwikkelingsbeleid tot vergaande bezuinigingen op dit beleid. Dit onderstreept nogmaals dat de periode van consensus over het Nederlands buitenlands beleid tot het verleden behoort. Nu nog debat!

* Maaike Grevelink was tot voor kort als stagiair aan Instituut Clingendael verbonden. Jan Rood is hoofd strategisch onderzoek van Clingendael.