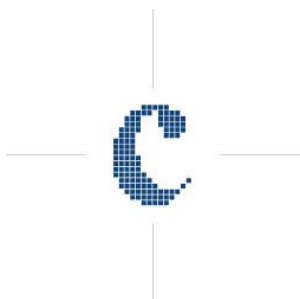


**Nederland in een veranderende  
wereld: een buitenlands beleid voor  
de toekomst**



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'  
Postbus 93080  
2509 AB Den Haag

Telefoon: +31-70-3245384  
Telefax: +31-70-3746669

E-mail: [jrood@clingendael.nl](mailto:jrood@clingendael.nl)  
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael heeft tot doel kennis en meningsvormen over internationale vraagstukken te verdiepen en te verbreden. Het instituut tracht deze doelstellingen te verwezenlijken door het verrichten van onderzoek, het verzorgen van onderwijs en het geven van voorlichting. Het publiceert o.a. studies, geeft het maandblad 'Internationale Spectator' uit, biedt een breed pakket aan onderwijs en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgaven mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaand schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

## Nederland in een veranderende wereld: een buitenlands beleid voor de toekomst

Nederland staat de komende jaren voor belangrijke uitdagingen in zijn buitenlands beleid. Als relatief kleine mogendheid heeft het een groot belang bij een stabiele internationale rechtsorde en effectieve multilaterale samenwerkingsverbanden. Als open economie – 60 à 70% van het nationaal inkomen wordt in het buitenland verdiend – is het sterk afhankelijk van externe economische ontwikkelingen, zowel binnen de EU als mondiaal. Hoezeer Nederland op dit vlak afhankelijk is, is weer eens gebleken tijdens de financieel-economische crisis.

Een stabiele internationale orde is daarmee een blijvend Nederlands belang. Dit belang is de afgelopen jaren behartigd via een actief buitenlands beleid, zowel in bilateraal als multilateraal kader. Voortzetting van dit beleid zal de komende jaren niet eenvoudiger worden. De internationale machtsverhoudingen verschuiven als gevolg van “the rise of the rest”, in het bijzonder de opkomst van China, India en Brazilië. De traditionele ankers van het Nederlands buitenlands beleid – EU, NAVO en het VN-systeem – bieden minder houvast. In eigen land staat het draagvlak voor een actief buitenlands beleid onder druk. Tegelijkertijd staat het nieuwe kabinet voor de opgave omvangrijke bezuinigingen door te voeren; bezuinigingen die ook het externe beleid zullen treffen.

De kernvraag voor het toekomstig buitenlands beleid is derhalve *hoe in het licht van deze uitdagingen en beperkingen de Nederlandse invloed te verzekeren en de Nederlandse belangen effectief te behartigen*. Deze vraag ontleent extra urgentie aan het gegeven dat juist voor een middelgroot land als Nederland geldt dat invloed op het internationale toneel niet vanzelfsprekend is, maar verworven moet worden op basis van inhoud en zichtbaarheid; kwaliteiten die mede bepaald worden door de bereidheid in het buitenlands beleid te investeren.

Een effectieve behartiging van de Nederlandse belangen vereist hoe dan ook primair samenwerking met andere partners, bij voorkeur in het kader van geïnstitutionaliseerde verbanden. Vervlochten als het is met zijn internationale omgeving, heeft Nederland derhalve een groot belang bij een op multilaterale grondslag functionerend mondiaal (VN) en regionaal (EU, NAVO, etc.) bestel. Een overweging die extra aan kracht wint in het licht van het hedendaagse complexe palet aan mondiale vraagstukken dat alleen op basis van multilaterale en regionale samenwerking en afspraken kan worden aangepakt. Die multilaterale inzet kan echter alleen floreren bij een actief bilateraal optreden.

### *De noodzaak van samenwerking*

Het primaire kader voor Nederland dat een *versterkte* inzet behoeft betreft de *Europese Unie*. Als gevolg van de financieel-economische en budgettaire crisis bevindt de EU zich in een van haar ernstigste crises. Bondskanselier Merkel sprak in dit verband zelfs over een “existentiële crisis”. Behoud en verdieping van de Europese economische integratie is voor Nederland van levensbelang. Dat vereist dat in EMU-verband de noodzakelijke maatregelen tot behoud van de Euro (en de interne markt) worden getroffen, en bovenal dat mechanismen worden geïntroduceerd die een herhaling van een dergelijke crisis voorkomen. In het licht van de verschuivende mondiale machtsverhoudingen is ook een inzet op versterking van het Europese externe optreden noodzakelijk. Voor Nederland wordt de EU meer en meer de *schakel* naar het wereldtoneel. Wil de EU die rol kunnen vervullen, dan zal zij meer met één stem moeten spreken. Zonder dat vermogen dreigt de Unie in het machtsspel van de toekomst te marginaliseren. Dit vereist van Nederlandse kant een actieve inzet op snelle implementatie van het Verdrag van Lissabon waar het de bepalingen inzake het diplomatieke optreden van de EU betreft en op versterking van het Europees

Veiligheids- en Defensiebeleid, opdat de Unie ook op dit vlak als een geloofwaardige partner kan optreden. Dit laatste moet mede gezien worden in het licht van de noodzaak van een evenwichtiger Transatlantische relatie.

Vanuit het Nederlands belang bij veiligheid en stabiliteit blijft de NAVO een hoeksteen van het buitenlands beleid. Dit betreft als eerste haar rol als collectieve verdedigingsorganisatie; een taak die van Nederland een geloofwaardige defensie-inspanning veronderstelt met het oog op de nationale en bondgenootschappelijke veiligheid. De belangrijkste vraag voor de NAVO en daarmee ook Nederland betreft echter de rol van het bondgenootschap in antwoord op het veel diffusere en complexere dreigingsbeeld dat kenmerkend is voor de huidige internationale verhoudingen. Die vraag, die centraal staat bij de formulering van het nieuwe NAVO *strategisch concept*, spitst zich toe op de reikwijdte van het NAVO-optreden, d.w.z. buiten het verdragsgebied, en het takenpakket van de organisatie, in het bijzonder in antwoord op nieuwe dreigingen. In het licht van de beperkte middelen en het gegeven dat NAVO-inzet niet altijd onomstreden is, is een ontwikkeling van het bondgenootschap tot een meer mondiale veiligheidsorganisatie niet opportuun. Terughoudendheid t.a.v. optreden buiten het verdragsgebied c.q. in antwoord op nieuwe dreigingen is eveneens gewettigd, ook al gezien het feit dat veel van deze dreigingen zich niet alleen of primair met militaire middelen laten bestrijden. Optreden van de NAVO en Nederlandse deelname daaraan dient, mede met het oog op verzekering van draagvlak, duidelijk gerelateerd te zijn aan de veiligheid van de NAVO-lidstaten/Nederland en een voldoende basis te hebben in een volkenrechtelijke mandatering.

Het *multilaterale* bestel blijft voor Nederland een belangrijk oriëntatiepunt voor het buitenlands beleid. Dat belang is gezien de brede transnationale mondiale agenda slechts groter geworden. Dit bestel staat de komende jaren voor een tweeledige uitdaging. Ten eerste, om de opkomende mogelijkheden op zodanige wijze te integreren dat zij een volwaardige rol gaan spelen binnen dit bestel. Dit veronderstelt van Westerse/Europese kant een bereidheid om in te schikken. Het alternatief is dat de opkomende landen zich afkeren van het multilaterale systeem c.q. hun eigen structuren creëren. Dat is niet in het belang van Nederland. Versterkte inzet op de EU – met in ultieme vorm één EU-vertegenwoordiging, ook in de VN-veiligheidsraad en in G20 verband - biedt in dit opzicht een mogelijkheid om blijvende Nederlandse inbreng en behoud van het multilaterale bestel te combineren. De tweede uitdaging is om dit bestel zodanig te hervormen dat het is toegesneden op de “transnationale agenda van de toekomst”. Die agenda wordt gekenmerkt door vraagstukken die alleen op een integrale wijze, d.w.z. in onderlinge samenhang, kunnen worden aangepakt (schaarste, klimaatverandering, energie en duurzaamheid, etc.). Nederland kan hier, mede in Europees verband, o.a. door inzet van zijn ontwikkelingsbeleid een bijdrage aan leveren.

Deze oriëntatie op multilaterale kaders ontslaat Nederland niet van de noodzaak een actief *bilateraal* beleid te voeren c.q. ook in te zetten op andere dan de gevestigde kaders, al was het maar om de eigen zichtbaarheid en invloed binnen EU, NAVO en VN-systeem te garanderen. Een actief bilateraal beleid is nodig met het oog op de behartiging van directe eigen belangen, o.a. in de economische sfeer, ter ondersteuning van multilateraal optreden en van het optreden in ad-hoc kaders, en om aansluiting te houden bij meer informele verbanden als de G20.

#### *Een actieve inzet van instrumenten en middelen*

Nederland zal dit beleid alleen kunnen voeren op basis van een actieve inzet van middelen en instrumenten. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen (1) ontwikkelingssamenwerking (OS), (2) de krijgsmacht en (3) het diplomatieke postennetwerk.

## 1. Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking

Nederland beschikt als één van de grootste donoren over een goede naam en relatief veel kennis en expertise op het gebied van OS. Dit biedt toegang tot internationale fora en organisaties die ook de Nederlandse belangen in brede zin dienen. Het draagvlak voor een actief OS-beleid staat echter onder druk, mede vanwege twijfel over de effectiviteit van dit beleid. In reactie hierop heeft de WRR in het recente advies *Minder pretentie, meer ambitie* gepleit voor een bredere benadering van het ontwikkelingsvraagstuk, met economische ontwikkeling als primaire prioriteit en een sterker accent op de voorziening van “global public goods” (veiligheid, klimaat, energie, water, etc.); “goods” die cruciaal zijn voor het bereiken van duurzame ontwikkeling en die alleen middels internationale samenwerking kunnen worden verwezenlijkt.

In deze laatste visie wordt ontwikkeling bepaald door tal van factoren en is OS-beleid slechts één instrument bij de bevordering ervan. Dit betekent dat het OS-instrumentarium moet worden ingezet als onderdeel van het bredere beleid inzake *internationale samenwerking*, waarbij het optreden inzake veiligheid, handel, ontwikkeling, etc. op geïntegreerde wijze via de geëigende multilaterale en bilaterale kanalen wordt vormgegeven. Dit inzicht dient leidend te zijn bij de inrichting van het toekomstig Nederlands OS-beleid.

Gegeven de nauwe relatie tussen veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling is daarbij een blijvende inzet van het Nederlandse OS-beleid als onderdeel van het zogeheten 3D concept, d.w.z. op basis van een geïntegreerde inzet van *Defence*, *Diplomacy* en *Development*, cruciaal, in het bijzonder waar het fragiele staten betreft en landen die in de postconflict-fase verkeren. Nederland kan zo een belangrijke bijdrage leveren aan wederopbouw en de vestiging van goed bestuur en daarmee aan de voorwaarden voor duurzame economische ontwikkeling.

In navolging van het WRR-advies kan Nederland zich, in overleg met andere donoren, in zijn OS-inspanning op een *beperkt* aantal landen concentreren, teneinde aldus een groter effect te bewerkstelligen. Daarbij zou de Nederlandse inspanning zich, met inachtneming van de lokale situatie, primair moeten richten op voor de economische ontwikkeling van landen relevante sectoren en op de ondersteuning van goed bestuur. Dit beleid dient gevoerd te worden met actieve inzet van NGO's, maar ook van het bedrijfsleven en Nederlandse kennisinstituten.

Naast het bilaterale traject blijft actieve Nederlandse betrokkenheid bij de multilaterale instellingen noodzakelijk. Versterking van de efficiency en coherentie van het multilaterale optreden dient hierbij het uitgangspunt te zijn. Dit optreden dient hoe dan ook beoordeeld te worden op de vraag of dit een bijdrage levert aan stabiliteit en (economische) ontwikkeling en gericht is op de verzekering van “global public goods”. Met het oog op een efficiënte en integrale inzet van middelen zal Nederland, in lijn met het voorgestelde algemene buitenlands beleid, ook moeten inzetten op een sterkere rol van de EU als coördinator van het OS-beleid van de lidstaten.

## 2. De krijgsmacht: stabilisatie als kerntaak

De Nederlandse krijgsmacht is de afgelopen jaren omgevormd tot een multifunctioneel instrument met een vermogen tot expeditionair optreden in het hogere geweldsspectrum. Een eerste belangrijke taak van de krijgsmacht is om mede in het kader van de aangegane bondgenootschappelijke verplichtingen het eigen grondgebied en dat van de bondgenoten te beschermen. Een tweede taak betreft optreden in het kader van het handhaven en beschermen van de internationale rechtsorde, wat een vermogen vereist om in internationaal verband een bijdrage te leveren aan conflictbeslechting en stabilisering van door conflict getroffen gebieden.

In het bijzonder met het oog op deze tweede taak is de krijgsmacht getransformeerd tot een expeditionair en veelzijdig instrument, dat ook diverse malen in multinationaal verband is ingezet.

Bij de inzet van de krijgsmacht heeft Nederland zich de afgelopen jaren een pleitbezorger getoond van het eerder genoemde 3D concept. De overweging hierbij is dat een puur militaire aanpak van conflicten geen perspectief op duurzame stabiliteit en ontwikkeling biedt, indien deze aanpak niet is ingebed in een breder pakket aan maatregelen gericht op het ondervangen van de oorzaken van conflicten, op goed bestuur, de bevordering van economische ontwikkeling, etc..

Implementatie van deze aanpak vereist niet alleen een hoge mate van beleidscoherentie en een doorbreking van de institutionele verkokering op alle relevante niveaus. Een adequate Nederlandse bijdrage aan duurzame veiligheid en stabiliteit vereist bovenal dat alle daarbij betrokken instrumenten op effectieve wijze en in onderlinge samenhang kunnen worden ingezet. Dit onderstreept de noodzaak van een blijvende investering in een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. In het licht van het toekomstige dreigingsbeeld en gezien de Nederlandse expertise inzake de toepassing van het 3D concept zou deze krijgsmacht zich qua taken primair op *stabilisatie* van conflictgebieden kunnen richten. Daartoe dient de krijgsmacht multifunctioneel te zijn, maar met een nadruk op de beschikbaarheid van een snel inzetbare stabilisatiecapaciteit. Vanuit de in de heroverwegingen en defensieverkenningen onderscheiden opties voor de krijgsmacht betekent dit een keuze voor de variant 'veiligheid brengen'. Hier moet overigens bij aangetekend worden dat een stabilisatiecapaciteit ook een vermogen tot robuust optreden vereist.

Tot slot, inzet van de krijgsmacht bij stabilisatieoperaties zou, waar het merendeel van deze operaties in de voormalige 'derde wereld' plaatsvindt, uit ODA-gelden moeten worden gefinancierd. Naast de beleidsmatige verkokering dient derhalve ook de financiële verkokering op het terrein van veiligheid en ontwikkeling te worden doorbroken. Een nieuw kabinet dient internationaal de discussie hierover aan te gaan.

### 3. De diplomatieke presentie: *leaner but meaner*

Met 160 diplomatieke vertegenwoordigingen en zo'n vijftigtal gespecialiseerde kantoren in het buitenland (o.a. op het terrein van ondersteuning van het bedrijfsleven) beschikt Nederland over een uitgebreid postennetwerk. De posten geven gestalte aan de Nederlandse aanwezigheid in die landen waar Nederland belangen heeft; een overweging die zwaar weegt voor een relatief klein land als Nederland. Blijvende investering in de eigen diplomatieke zichtbaarheid is dan ook van cruciale betekenis.

Het vorige kabinet heeft aangegeven in te zetten op een herstructurering van het postennetwerk. Daarbij ging het o.a. om taakdifferentiatie tussen posten, bundeling van taken, samenwerking met gelijkgezinde landen (o.a. op consulaire terrein), en co-locatie (bijv. met de Benelux-landen). Ook is gewezen op de mogelijkheid taken te verschuiven naar de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) die momenteel in oprichting is. In het licht van de heroverwegingen is ook uitdrukkelijk de vraag aan de orde of bepaalde posten gesloten kunnen worden. Zo is in dit kader de sluiting van minimaal 10 posten voorzien; een aantal dat in bepaalde varianten verder oploopt.

Het nieuwe kabinet zal definitieve besluiten moeten nemen over de omvang en inrichting van het diplomatieke netwerk. Daarbij zou het de volgende overwegingen serieus moeten nemen.

De kernwaarde van een post is de presentie ter plekke. Het belang van al dan niet voortgaande presentie moet dan ook altijd getoetst worden aan de vraag of daarmee het Nederlands belang gediend is. Herstructurering van het postennetwerk moet in dit kader mede bezien worden in het licht van een heroriëntatie van het OS-beleid (zie

hiervoor). Zo biedt een concentratie op een kleiner aantal landen in combinatie met een beperking van het aantal prioriteiten mogelijkheden tot sluiting, verkleining en een flexibeler bezetting van posten, en van regionale concentratie.

Samenwerking met EU-landen (o.a. in Benelux-verband) dan wel via de EDEO biedt mogelijkheden om tot bezuiniging te komen, zonder dat dit noodzakelijk de dienstverlening en/of belangenbehartiging aantast. Tegelijkertijd zijn er taken, in het bijzonder op het terrein van de economische belangenbehartiging, die niet kunnen worden uitbesteed.

Een herstructurering van het postennetwerk zou tevens moeten worden aangegrepen om de relaties met bepaalde landen te intensiveren. Daarbij gaat het vooral om een versterkte inzet op de opkomende landen, o.a. vanwege de Nederlandse economische belangen. Hoe dan ook is met het oog op de positie van het Nederlandse bedrijfsleven en de veranderende internationale economische relaties een intensivering van de economische diplomatie noodzakelijk. Tot slot verdienen binnen het Europese postennetwerk de relaties met de grote EU-landen en met de Benelux-partners prioriteit.

#### *Minder maar gericht*

Afsluitend, in een periode van schaarsere middelen wordt het nog belangrijker heldere doelstellingen voor het buitenlands beleid te formuleren en voor Nederland relevante *niches* te identificeren. Hoe dan ook zal Nederland zich in zijn buitenlands beleid op een beperkter aantal prioriteiten moeten concentreren: *minder, maar gericht*. Juist door zich internationaal op specifieke thema's te richten, kan het de eigen zichtbaarheid op het internationale toneel vergroten, is het een aantrekkelijker partner en kan het toegang krijgen tot de beslissende internationale arena's. Dit vereist een omslag van een beleid waarin alles belangrijk gevonden wordt en invloed verdampt, naar een meer selectief beleid waarbij invloed als *multiplier* werkt. Alleen dan zullen ook de komende jaren de Nederlandse belangen actief én effectief kunnen worden behartigd.