

# Buitenlands beleid

## Voor een 'kleiner' Nederland in een 'grotere' wereld

Lang was vanzelfsprekend langs welke lijnen Nederland buitenlandse politiek bedreef. De wereld en de positie van Nederland daarin, zijn echter veranderd hetgeen om een nieuwe oriëntatie vraagt en om het besef dat de belangrijkste belangen van Nederland buiten de landsgrenzen zeker gesteld moeten worden.

Mr. drs. C. Homan



Toen alles nog duidelijk was. Luns en Weinberger in 1983. Bron NAVO

Hoewel het 'buitenland' (Afghanistan) de aanleiding vormde voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen, speelde onze internationale omgeving vrijwel geen rol in de campagnes. Hooguit kwam Europa aan bod maar dan vooral omdat de Europese Unie door het dreigend failliet van Griekenland en het gevaar van *spill-over* in een van haar ernstigste crises was beland. Ook zonder Afghanistan zou er echter genoeg aanleiding zijn geweest voor een stevige campagne over onze visie op de wereld. Immers de voor Nederland zo kenmerkende consensus over de oriëntatie van het buitenlands beleid – Atlantisch, Europees en multilateraal – kan niet langer rekenen op brede en onvoorwaardelijke steun binnen de politiek en onder de bevolking.

Het Atlanticisme staat, nu deze risicovolle operaties buiten het NAVO- verdragsgebied in Irak en Afghanistan impliceert, sterker ter discussie. Verdere Europese integratie wordt ook niet langer als per definitie in het Nederlands voordeel beschouwd. En op het multilaterale vlak heerst onzekerheid over de positie en rol van Nederland in een wereld met snel veranderende machtsverhoudingen. De opkomst van China, India en Brazilië en de steeds be-

langrijkere rol van de G20 zijn exponenten van die veranderingen.

De positie van Nederland is er in ieder geval niet sterker op geworden. Voor een deel was dit onvermijdelijk, gezien het toenemend aantal landen dat lid werd van de EU en de NAVO. De invloed in een EU met zes lidstaten is uiteraard groter dan in een EU met 27 lidstaten. Hetzelfde geldt voor de NAVO, die inmiddels 28 lidstaten telt. Maar volgens Joris Voorhoeve heeft ons land het de laatste dertig jaar soms ook aan zichzelf te wijten dat de positie verzwakte. Als voorbeelden noemt hij de lange besluiteloosheid over het NAVO-dubbelbesluit van 1979 (inzake kernwapens voor de middellange afstand), 'Zwarte Maandag' (toen onhaalbare voorstellen voor de EU werden ingediend), het jammerlijk falen in 1995 van de bijdrage aan de VN-vredeshandhaving in Bosnië (door de Servische massamoorden in en om Srebrenica) en het Nederlandse 'Nee!' tegen het grondwettelijk verdrag voor de Europese Unie.

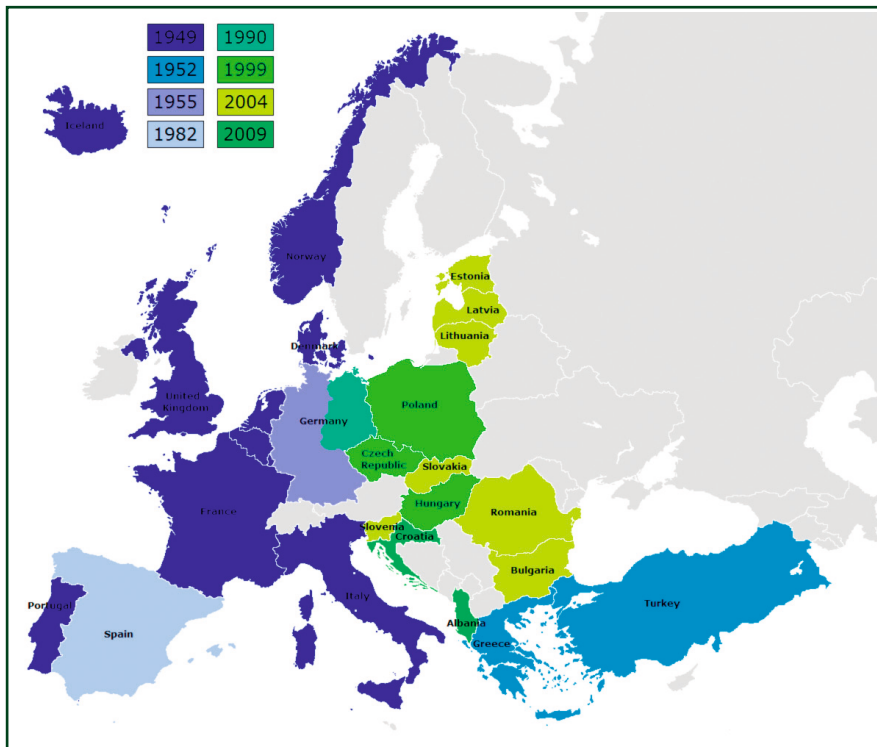
### Richting Europa

Van de Tweede Wereldoorlog tot 1989 vormde de samenwerking binnen de NAVO, de EU en de VN de onwankelbare pijlers van het Nederlands buitenlands

beleid. Daarbij stond de veiligheidspijler – het Atlantische primaat – voorop. Als in de jaren '50 in het parlement kritische vragen over de NAVO werden gesteld, was een verwijzing naar onze NAVO-verplichtingen voldoende om een discussie kort te sluiten. Ons land stond toen bekend als het Bulga-rije van de NAVO.

De tijden zijn echter veranderd. Oud-diplomaat Peter van Walsum merkte reeds in zijn Cleveringa-oratie van 26 november 2004 op: "Ik zou graag zien dat Nederland ophield het meest NAVO-gezinde land van West-Europa te zijn. Dan zou het eindelijk ook op buitenlands politiek gebied een actief en ongereserveerd lid van de EU kunnen worden".

En ook bij de als proatlanticus bekend staande minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen viel twee jaar geleden een accentverschuiving richting Europa te constateren. Zo zei hij op 1 september 2008, in een toespraak tot zijn ambassadeurs, dat het Nederlands buitenlands beleid zich op meer moet gaan richten dan op de gebruikelijke vaste ankers, de NAVO en de Amerikanen. Dezelfde dag hield Verhagen in een rede aan de Universiteit van Leiden onder meer een pleidooi voor een steviger machtspositie voor Europa in de wereld. Hiertoe moeten we volgens Verhagen niet alleen in *soft power* investeren, maar ook in *hard power*. "Logischerwijs", aldus de bewindsman, "betekent dat, dat we een grotere defensie-inspanning in Europees verband zullen moeten verrichten. Politieke macht is immers niet geloofwaardig als deze niet gesteund wordt door militaire macht. De Europese defensie is niet alleen een NAVO aangelegenheid. We moeten ook investeren in een eigen Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)". Hier is dus sprake van een trendbreuk want op het gebied van het EVDB heeft Nederland nooit behoord tot de pleitbezorgers of voortrekkers van meer zelfstandigheid in de Europese defensie. De tijden zijn dus veranderd. Illustraties hiervan zijn het commando dat commandeur Pieter Bindt vorig jaar gedurende enige maanden voerde over de EU-operatie Atalanta bij Somalië en het feit dat luitenant-generaal Ton van Oscheerder dit jaar de leiding over de Europese Unie Militaire Staf (EUMS) kreeg.



Uitbreiding NAVO. Bron NAVO

### Beeld EU

Europa zou echter ernstig op zijn retour zijn, zo klinken pessimistische geluiden. Die neergang zou nog worden versterkt door de afnemende belangstelling van de Verenigde Staten voor Europa. Eén van de belangrijkste Amerikaanse critici van Europa is voormalig militair en thans hoogleraar, Andrew J. Bacevich. Hij vindt dat de trend dat Europa steeds pacifistischer wordt, naar alle waarschijnlijkheid onomkeerbaar zal blijken. Hij meent dat de Europese landen weinig geneigd zijn om een groter aandeel te nemen in de handhaving van de wereldorde en de instandhouding van liberale normen. Bacevich baseert dit vooral op de lauwe reactie van Europese landen op de vraag naar extra troepen voor Afghanistan en op de voorrang die maatschappelijk welzijn krijgt boven de bekostiging van strijdkrachten. Hij stelt dan ook voor de NAVO een decentrale, Europese organisatie te laten worden, geleid door Europeanen, ter handhaving van de veiligheid en het welzijn in een niet-verscheurd en vrij Europa en dat alleszins in staat is om zijn eigen zaken te regelen. Hoewel Bacevich het waarschijnlijk niet allemaal zo serieus bedoelt, is het tekenend voor de Amerikaanse kijk op Europa. De EU zelf meent echter nog steeds over voldoende aanzien en macht te beschikken om een rol van betekenis te spelen. Vaak is sprake van de EU als een normatieve macht, die vooral invloed uitoefent via diplomatieke, economische en handelspolitieke kanalen, en niet of in mindere mate met militaire middelen. Kortom, soft power in de meest positieve zin van het

woord. Maar vooralsnog blijft het daarbij, want ondanks tien jaar EVDB, is de EU nog steeds niet in staat een robuuste, militaire vuist te maken.

### Europabeleid

Het Europabeleid van de Nederlandse regering was tot 1990 voorspelbaar en succesvol. Na 1990 kreeg Nederland echter te maken met een grote omslag. De Verenigde Staten trokken zich geleidelijk terug uit Europa en de NAVO ging naarstig op zoek naar een nieuwe rol. Europa werd behalve een economisch ook steeds meer een sociaal-politiek project. Daarnaast ging de toenemende assertiviteit bij grotere lidstaten ten koste van de kleinere. Nederland werd bovendien nettobetalder en door de recente uitbreidingen is het niet langer één van de zes of vijftien, maar één van de 27 lidstaten. Het gevolg was dat de voorspelbaarheid van het beleid verdween, de elites begonnen te twifelen en de bevolking zich ging mengen in het debat.

De algemeen gedragen steun voor de EU verengde zich tot een eliteconsensus. Dit alles culmineerde in het grondwetreferendum van 2005. De steun voor de EU is na het grondwetdebat van 2005 teruggekeerd, maar dan op een ander niveau. Instemming is nu niet meer gericht op meer integratie, maar vooral op een behoedzame vorm van samenwerking en af en toe zelfs op minder integratie. De meeste politieke partijen kunnen zich daar thans in vinden, evenals het grote publiek. Indicatief is dat zelfs in de hoogtijdagen van de Griekse monetaire crisis Europa tijdens de recente verkiezingscampagne in Nederland geen werkelijk onderwerp van publiek debat is

geworden. Hoewel er kritiek is op deelterreinen, is Europa geen splijtzwam.

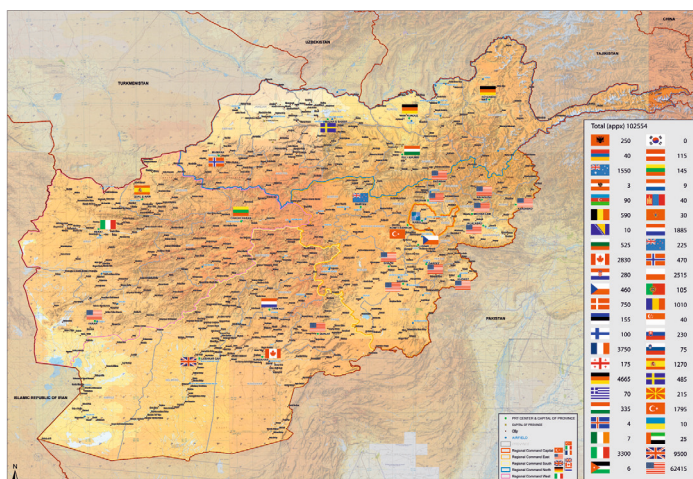
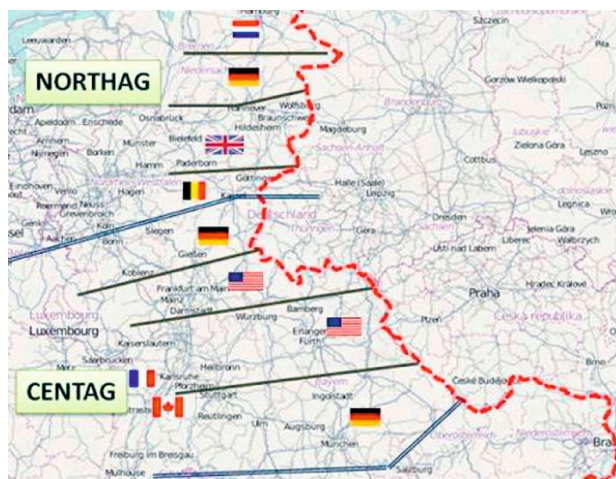
### Ontwikkelingshulp

Een andere pijler van ons buitenland beleid, de ontwikkelingshulp, is de laatste jaren ook volop ter discussie komen te staan. Hoewel onder de Nederlandse bevolking het draagvlak voor ontwikkelingshulp nog steeds vrij groot is, zo blijkt uit opinieonderzoek, nemen de twijfels toe. Ook de media plaatsen openlijk vraagtekens bij de effectiviteit van hulp. Het is vooral de situatie in Afrika die velen teleur stelt. Het voormalige VVD-kamerlid Arend Jan Boekstijn doet in zijn veel publiciteit trekkende kritische boek *De prijs van een slecht geweten*, ontwikkelingshulp in zijn huidige vorm zelfs af als 'een linkse hobby'. Ook het rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' van de gezaghebbende Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, plaatste eerder dit jaar de nodige kanttekeningen bij de Nederlandse ontwikkelingshulp. De WRR stelt dat hulp slechts één van de verschillende factoren is, die de ontwikkeling van een land bepalen. Minstens zoveel van belang acht de raad buitenlandse investeringen, internationale handel, het geld dat migranten terugzenden naar hun land van herkomst, de aanwezigheid van financiële stabiliteit, de grondstoffeprijzen op de wereldmarkt, en niet te vergeten interne conflicten. Hulp, zo stelt het rapport, kan hooguit een katalysator zijn voor ontwikkeling, en dan nog alleen onder specifieke voorwaarden. De WRR constateert dat de Nederlandse hulp in de laatste twee decennia veelal gericht was op het verbeteren van primaire levensomstandigheden van mensen die in armoede leven. Driekwart van het Nederlands ontwikkelingsbudget wordt namelijk besteed aan gezondheidszorg en onderwijs, en nog geen kwart aan infrastructuur, landbouw en economische bedrijvigheid. De WRR vindt dat ontwikkelingshulp meer gericht moet bijdragen aan ontwikkeling en het zelfredzaam maken van landen en daarom minder accent moet leggen op directe armoedebestrijding. Daarnaast dient ontwikkelingsbeleid zich niet te beperken tot klassieke hulp, maar zich duidelijker te oriënteren op grote mondiale vragen.



Andrew J. Bacevich





NAVO-operatiegebied vroeger en nu. Bron: NAVO

De groeiende druk in de media en in de politiek om op korte termijn concrete resultaten te laten zien, is echter een rem op investeringen die pas op lange termijn rendement tonen. Daarbij komt dat hulp enorm versnipperd is. Zo heeft een doorsnee ontwikkelingsland te maken met 33 donoren.

De WRR stelt voor de hulp professioneel vorm te geven door in een aantal ontwikkelingslanden een eigen ontwikkelingsorganisatie tot stand te brengen en die NLAID te noemen. Het betreft hier een structuur met landenvesteringen die een organisatorische eenheid vormen, die het mogelijk maakt om grondige kennis over de ontvangende landen op te bouwen en om er langdurige relaties mee aan te gaan, maar ook om op maat de juiste deskundigheid uit Nederland of van elders te mobiliseren. De uitgebreide discussie die dit voorstel in de wereld van ontwikkelingshulp heeft teweeggebracht, is echter nog niet uitgekristalliseerd.

### Het veiligheidsbeleid

De Nederlandse strijdkrachten zijn in de afgelopen twintig jaar omgevormd tot een kleinere, professionele en expeditionaire krijgsmacht die overal in de wereld en 'tot in het hoogste geweldspectrum', kan worden ingezet. De verdediging van het Nederlands grondgebied werd als 'klassieke taak' min of meer beschouwd als achterhaald en overbodig. Bovendien manifesteerden zich nieuwe dreigingen, met name die van terroristische organisaties als Al-Qaida. Die hielden zich vaak op in *failed states*, waar ze over trainingsfaciliteiten beschikten en zich voorbereidden op nieuwe, tegen het Westen gerichte terroristische acties. De doelstelling van het Nederlands veiligheidsbeleid werd daarom gericht op het bijdragen aan de wederopbouw en democratisering van verre, instabiele landen als Irak en Afghanistan, liefst in bondgenootschappelijk NAVO-verband. De Adviesraad Internationale Vraagstuk-

ken (AIV) stelde in haar vorig jaar verschenen rapport over crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten waaraan Nederland had deelgenomen, dat deze op zijn zachtst gezegd gemengde resultaten hadden opgeleverd. Een jaar later in een rapport over de herziening van het Strategisch Concept van de NAVO, stelt de AIV dat er 'scherpere eisen' moeten worden geformuleerd met betrekking tot gemeenschappelijke crisisbeheersingsoperaties. Zo moet er sprake zijn van een 'aantoonbare relatie met de veiligheid en belangen van de NAVO-lidstaten', van 'volkenrechtelijke legitimiteit', van een 'samenhangende civiel-militaire aanpak' en van 'overeenstemming over haalbare doelstellingen'. De AIV pleit voor behoorzaamheid bij het aanvaarden van taken buiten het verdragsgebied, onder meer omdat het gevaar dreigt van 'overstretch', en omdat het 'NAVO-label' niet in alle gevallen als 'constructief' wordt beoordeeld. In feite wordt hiermee erkend dat de jaren voorbij zijn waarin het westerse liberaalinternationalistische activisme en optimisme de toon zette.

De NAVO zelf kampt ook met problemen. Dit geldt niet alleen voor de geringe voortgang van de ISAF-operaties in Afghanistan, maar ook voor de discussie over een nieuw Strategisch Concept. De 'minimalisten', de Oost-Europese lidstaten, percipiëren nog steeds een Russische bedreiging en beschouwen art. 5 van het NAVO-verdrag als de kern van de alliantie. 'Maximalisten', waaronder de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, menen echter dat de NAVO wereldwijd moet optreden. Zo vinden de Verenigde Staten het NAVO-optreden in Afghanistan een voorbeeld voor toekomstig optreden van het bondgenootschap. Frankrijk acht Afghanistan daarentegen een uitzondering. Ons land houdt vooralsnog zijn kruit droog. Niettemin staat in Nederland ook de maatschappelijke steun voor een expeditionair optreden van de krijgsmacht ter discussie. De overgrote meerderheid van de Neder-

landse bevolking onderkent wel de noodzaak van een krijgsmacht. Daarbij worden vredesoperaties en het verlenen van humanitaire assistentie als belangrijkste taken voor onze krijgsmacht aangemerkt. Maar zowel de beslissing om naar Uruzgan te gaan en het besluit deze missie met twee jaar te verlengen, werd door een kleine meerderheid van de bevolking niet gesteund. Wanneer dit zich bij toekomstige missies herhaalt, bestaat het gevaar dat dit uiteindelijk ook een negatieve uitwerking zal hebben op de algemene steun voor de krijgsmacht.

### Tot slot

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn dat het Nederlands buitenlands beleid zal moeten werken vanuit een zwakkere eigen positie en een relatief verlies aan beïnvloedingsmogelijkheden, in onzekerheid verkerend over de klassieke ankerpunten, rekening houdend met een zwak binnenlands draagvlak voor een actief buitenlands beleid en met nieuwe bezuinigingen. De laatste jaren valt een waarneembare neiging tot naar binnen gerichtheid te bespeuren bij delen van het politieke bestel en binnen de samenleving. Gezien de Nederlandse vervlechting met zijn internationale omgeving dient ons land zich echter actief te bemoeien met de internationale politiek. De Nederlandse belangen bij stabiliteit en veiligheid, vrijhandel, open transportroutes, etc. en het Nederlandse lidmaatschap van VN, EU en NAVO vereisen dit. Met andere woorden, "Laat het provincialisme snel stille dood sterven", zoals de kop van een hoofdredactioneel commentaar in NRC Handelsblad onlangs treffend luidde. <

*Dit artikel is grotendeels gebaseerd op impressies van de auteur bij deelname aan besloten symposia over het Nederlands buitenlands beleid bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Den Haag op 19 april jl. en bij de Universiteit Utrecht op 18 juni jl.*