

Bezinning op het buitenland

Het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld

Duco Hellema, Mathieu Segers en Jan Rood (red.)



Bezinning op het buitenland

Het Nederlands buitenlands beleid
in een onzekere wereld

Duco Hellema
Mathieu Segers
Jan Rood
(red.)

oktober 2011

AFDELING GESCHIEDENIS VAN DE INTERNATIONALE
BETREKKINGEN, DEPARTEMENT GESCHIEDENIS EN
KUNSTGESCHIEDENIS, FACULTEIT GEESTESWETENSCHAPPEN
UNIVERSITEIT UTRECHT

NEDERLANDS INSTITUUT VOOR INTERNATIONALE BETREKKINGEN
'CLINGENDAEL'

CIP-Data Koninklijke bibliotheek, Den Haag

Hellema, Duco, Mathieu Segers, Jan Rood (red.):

Bezinning op het buitenland; het Nederlands buitenlands beleid in een onzekere wereld

Den Haag, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
ISBN 978-90-5031-157-1



Desk top publishing by Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH Den Haag
Telefoonnummer: +31(0)70 - 3245384
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

Het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' heeft tot doel kennis en meningsvorming 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 cursussen en conferenties aan en onderhoudt een bibliotheek- en documentatiecentrum.

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

Inhoudsopgave

Tussen zelfbewustzijn en zinsbegoocheling; een bezinning op de grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid <i>Duco Hellema en Mathieu Segers</i>	1
Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantisch primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen <i>Fred van Staden</i>	9
De trans-Atlantische elite en de Nederlandse buitenlandse politiek sinds 1945 <i>Thomas Gijswijt</i>	31
Liever Monnet dan Metternich: economische integratie volgens de communautaire methode? <i>Bart van Riel</i>	47
Nederland in de ban van Eurosceptis? <i>Jan van der Harst</i>	77
Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld <i>Age Bakker</i>	93
Nederlands buitenlandbeleid als een donut <i>Yvonne Kleistra</i>	123

De Nederlandse krijgsmacht in transformatie <i>Kees Homan</i>	151
De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking <i>Peter Malcontent</i>	173
Binnenlandse steun voor buitenlands beleid <i>Hans Vollaard en Niels van Willigen</i>	193
Nederland: zoekend naar houvast in een onzekere wereld <i>Jan Rood</i>	217
Over de auteurs	225

Tussen zelfbewustzijn en zinsbegoocheling; een bezinning op de grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid¹

Duco Hellema en Mathieu Segers

De huidige turbulentie in de internationale betrekkingen zet de zaken in het buitenlandse beleid op scherp. Het internationale systeem lijkt in de greep van een moeilijk te doorgronden dynamiek. Daarbinnen botsen centrifugale tendensen op even krachtige centripetale bewegingen. Groeiende onderlinge afhankelijkheid, gerevitaliseerd G20-overleg, democratische revoluties en nucleaire ontwapeningsakkoorden gaan hand in hand met toenemende fragmentatie binnen het naoorlogse multilaterale bestel, oorlogszuchtige polarisatie in mondiale veiligheidsvraagstukken, nieuw geweld en een diepe financieel-economische crisis.

De ingrijpende ontwikkelingen in het internationale systeem die daarmee gepaard gaan vormen de achtergrond waartegen in deze bundel de toekomst van het Nederlands buitenlands beleid wordt besproken. Dat gebeurt vanuit verschillende perspectieven. In diverse bijdragen worden veranderingen en constanten in het Nederlands buitenlands beleid besproken. Daarbij is er ruim aandacht voor concrete beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld op het terrein van veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, maar ook voor trends en ontwikkelingen in het binnenlandse draagvlak voor buitenlands beleid. De

1) Deze bundel is tot stand gekomen naar aanleiding van een seminar over heden, verleden en toekomst van het Nederlands buitenlands beleid dat op 18 juni 2010 in Utrecht plaatsvond ter gelegenheid van het afscheid van Jan Rood als bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Utrecht (Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis).

breder analyse van de veranderingen in het naoorlogse (westerse) multilaterale bestel – het Noord-Atlantisch bondgenootschap, de Europese integratie en de Bretton Woods instellingen – en de Nederlandse positie daarbinnen vormt een tweede hoofdbestanddeel van deze bundel. Daarbij is het intussen evident dat de ontwikkelingen in de trans-Atlantische relatie een factor vormen die Nederland tot nadenken dwingt.

In veel opzichten lijkt tegenstrijdigheid de essentie van de huidige dynamiek in de internationale politiek. Dat wordt bijvoorbeeld, en wellicht bij uitstek, zichtbaar in de gespannen trans-Atlantische verhoudingen van de laatste jaren. Extreme interdependentie en scherp divergerende geopolitieke belangen strijden voortdurend om voorrang. Volgens een prestigieuze werkgroep van *elder statesmen*, die namens de denktank *Notre Europe* de toestand in de wereld geanalyseerd heeft, is het precies die dynamiek van tegenstrijdigheden die onlosmakelijk verbonden is met het proces van globalisering in een steeds meer multipolaire wereld.² Daarbij waarschuwt de werkgroep indringend dat geen van de verworvenheden van het naoorlogse westerse multilaterale bestel gevrijwaard zal blijven van ingrijpende gevolgen. Wanneer men zich dat realiseert, dwingen de huidige ontwikkelingen de Verenigde Staten (VS) en de Europese Unie (EU) tot fundamentele herbezinning omwille van een duurzame versterking van hun verbond, aldus *Notre Europe*. Hoe? Het antwoord van de werkgroep is even voor de hand liggend als ouderwets: de VS dienen de illusie van unilaterale hegemonie af te zweren, terwijl de EU nu eindelijk de valse mythen van de nationale staat achter zich dient te laten. Meer westerse eenheid dus. Op zich een behartenswaardige boodschap. Daarbij dringt zich wel de vraag op hoe geloofwaardig de retoriek van trans-Atlantische hoop en soevereiniteitsdeling nog kan zijn in de post-Koude Oorlog wereld.

Het advies van *Notre Europe* volgt in een rij van vergelijkbare adviezen en oproepen die zich de afgelopen jaren heeft gevormd.³ Maar al deze oproepen tot meer westerse eensgezindheid en openheid als antwoord op de uitdagingen van de nieuwe wereld verschrompelden in het aanschijn van de harde realiteit van de hedendaagse internationale politiek. Daarin domineert de Amerikaans-Europese vriendschap steeds minder, maar bepalen de snel groeiende materiële capaciteiten van bijvoorbeeld China, India, Rusland, Iran en Brazilië de situatie. Het hoeft zo bezien niet te verbazen dat de bestaande internationale realiteit juist geen vastberaden westerse eensgezindheid uitlokt.

2) *Notre Europe, Reshaping EU-US Relations: A Concept Paper*, Parijs: Notre Europe, 2010. Geschreven door *high level reflexion group* bestaande uit: Romano Prodi, Guy Verhofstadt, Jerzey Buzek, Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen en Tommaso Padoa-Schioppa.

3) Bijvoorbeeld: Timothy Garton Ash, *Free World. Why a crisis of the West reveals the opportunity of our time*, London: Penguin, 2005; Édouard Balladur, 2007, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis*, Paris: Fayard, 2005.

Trans-Atlantische wrevel en competitie ligt meer voor de hand en dat blijkt. Of het nu gaat om *burden sharing* in de veiligheidspolitiek,⁴ of om het antwoord op de economische crisis,⁵ harde botsingen van Amerikaanse en Europese visies zijn aan de orde van de dag. Oproepen tot meer westerse eenheid onderstrepen de urgentie van de situatie, maar zijn ze ook reëel?

De afgelopen twee decennia is de trans-Atlantische relatie allerm minst uitgegroeid tot het strategische partnerschap dat in de eerste jaren na de val van de Berlijnse muur werd geproclameerd. Wellicht is die ambitie uit de jaren negentig sinds de aanslagen van 11 september 2001 zelfs gaandeweg in zijn tegendeel verkeert. Rond de Amerikaanse inval in Irak zijn de problemen in de relatie immers dermate nadrukkelijk gemarkeerd dat de trans-Atlantische band structurele averij heeft opgelopen. De voluntaristische confrontatiepolitiek die werd aangejaagd door de neoconservatieve regeringen onder leiding van Bush jr. aan de ene kant, en de gelegenheidscoalitie tussen Jacques Chirac en Gerhard Schröder als epigoon van het 'oude Europa' aan de andere kant van de oceaan, was allerm minst onschuldig.⁶ Inmiddels is er weliswaar opgelucht adem gehaald, vooral dankzij de vastberaden politiek van trans-Atlantische restauratie die is ingezet door de Duitse bondskanselier Angela Merkel (en niet wordt tegengesproken door de Franse president Nicolas Sarkozy),⁷ maar de geslagen wonden blijven schrijnen. De vraag lijkt dan ook niet zozeer of er structurele repercussies zijn van de Irak-episode, maar eerder hoe ernstig deze zullen blijken in de toekomst, zeker wanneer westerse eenheid gevraagd wordt.⁸

Die vraag is nauw verbonden met de toekomst van de NAVO. Anders gesteld: kan de NAVO ooit meer worden dan de klassieke – per definitie opportunistische – alliantie, die in het post-Koude Oorlog tijdperk bij gebrek aan vijand uiteindelijk hoe dan ook gedoemd lijkt te mislukken.⁹ De geschiedenis is wat dat betreft niet perse hoopgevend. Pogingen tot verdieping van de trans-Atlantische relatie, of het nu was tijdens de hoogtijdagen van de

4) Robert M. Gates, 'Reflections on the status and future of the transatlantic alliance', *Security & Defence Agenda*, 10 juni 2011, Brussel, www.securitydefenceagenda.org.

5) Een hoogtepunt in de Europees-Amerikaanse animositeit over het management van de financieel-economische crisis werd bereikt in 2009 toen de Tsjechische premier Topolánek in de rol van voorzitter van de EU de Amerikaanse plannen ter stimulering van de economie kwalificeerde als de 'road to hell' (T. Barber, 'EU leader condemns US road to hell', in: *Financial Times*, 25 maart 2009).

6) Met als hoogtepunt van de tegenstelling de 39ste *Münchener Sicherheitskonferenz* (2003).

7) Nadat Merkel op de 42ste *Münchener Sicherheitskonferenz* (in 2006) verklaarde dat de NAVO 'een primaat' heeft, sprak *Die Zeit* van 'Die Wiedervereinigung des Westens'.

8) Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, 2005, pp. 279-93.

9) De eerste pleidooien voor de NAVO als sterfhuis voor de trans-Atlantische ambities in de wereld klinken reeds luid en duidelijk, zie: Andrew J. Bacevich, 2010, 'Let Europe be Europe. Why the US must withdraw from NATO', in: *Foreign Policy*, Mar./Apr. 2010.

Koude Oorlog (Kennedy's *Trans-Atlantic Partnership*), of tijdens het unieke unipolaire moment in begin jaren negentig (Bush sr.'s *Partnership for Peace*), zijn altijd gefnuikt. Bovendien, het omvangrijke 'Europa' van het nieuwe millennium heeft vooralsnog niet het begin van een positieve trans-Atlantische dynamiek kunnen ontketen. In plaats daarvan, dreigt vaak eerder een splijting in trouwe Atlantische en Angelsaksisch georiënteerde bondgenoten enerzijds en protagonisten van meer continentale onafhankelijkheid anderzijds.

Voor Nederland is de huidige periode van ontmythologisering van het 'Westen' erg ongemakkelijk. In dat opzicht is het wellicht niet verwonderlijk dat de naoorlogse uitgangspunten van het actieve, en soms activistische, Nederlands buitenlandse beleid van de laatste decennia, tegenwoordig steeds minder een onwrikbaar anker voor beleid zijn. De (prowesterse) doelstellingen van internationale rechtsorde, multilaterale organisatie, westers bondgenootschap en Europese samenwerking staan allemaal op meer dan een manier ter discussie, en met enige regelmaat zelfs ten principale. Wat betekent dit voor het zelfbeeld waarop het naoorlogse Nederlandse beleid gestoeld is geweest, dat van een middelgrote mogendheid met een ambitieus, profijtelijk en voorbeeldstellend buitenlands beleid?

De huidige internationale ontwikkelingen confronteren de Nederlandse buitenlandse politiek met fundamentele vragen.¹⁰ Wat te doen als we de komende jaren getuige zullen zijn van de langzaam maar zekere deconstructie van de trans-Atlantische gemeenschap en wellicht zelfs moeten onderkennen dat deze gemeenschap na de Marshallhulp eigenlijk nooit meer is geworden dan een luchtspiegeling in de hitte van de Koude Oorlog? Moet achteraf misschien vastgesteld worden dat Nederland zich in de slagschaduw van het mondiale nucleaire evenwicht van de Koude Oorlog heeft laten verleiden tot een buitenlands beleid dat in belangrijke mate gedreven werd door tamelijk gratuite normatieve retoriek die weinig meer om het lijf had dan de laatste modegril?¹¹ Met andere woorden: hoeveel van de schoolmakende internationale dadendrang van de laatste decennia kan nog overeind gehouden worden in de veel moeilijker voorspelbare wereld van vandaag? Hoe adequaat of gedateerd zijn de Nederlandse zelfbeelden van gidsland, vredestichter en kampioen van het multilateralisme? Welke rol moet Nederland (willen) spelen in de wereld van vandaag?

Deze vragen nopen tot bezinning op de grondslagen van de buitenlandse politiek van Nederland. Wat is nu de werkelijke basis onder die politiek (en kan die houvast bieden bij de herijking van de Nederlandse rol in de wereld)?

10) Vergelijk: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

11) Vergelijk: James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom, 1995, pp. 50-77

Kunnen we eigenlijk wel spreken van grondslagen onder het naoorlogse Nederlandse buitenlandse beleid? Hebben die sinds 1945 wel echt bestaan of waren zij niet meer dan comfortabele illusies veroorzaakt door een gelukkige maar oppervlakkige samenloop van Koude Oorlog en *Peace, Profit and Principles*?¹² – niet zozeer geschraagd door historisch geworteld Nederlands zelfbewustzijn, maar veeleer door weergaloos pragmatisme. Als dat laatste het geval is, vormt dat pragmatisme dan wellicht de ware grondslag van het Nederlandse buitenlandse beleid? Bevinden we ons midden in een ontwikkeling van een buitenlands beleid dat ooit, bij gratie van de omstandigheden – namelijk tijdens de Koude oorlog – de schijn had van ultieme principiële samenhang *naar* een buitenlands beleid dat daarvan in wezen nauwelijks verschilt, maar die schijn van principiële samenhang door de veranderde omstandigheden moet ontberen? Kortom: hetzelfde pragmatisme, maar ontdaan van de retoriek van de *good cop* en zijn hogere doelen.

Of moeten we misschien terug naar het vooroorlogse leerstuk van de neutraliteit en de daarbij behorende ‘zelfstandigheidspolitiek’ om de grondslagen van het Nederlandse buitenlandse beleid te (her)ontdekken? Volgens sommigen zijn die vooroorlogse desiderata inderdaad aan stevige ‘herwaardering’ toe. Alleen zo valt volgens hen een passend antwoord te formuleren op de huidige multipolaire wereld en het uitdijende Europese integratieproces waarin de relatieve macht van Nederland significant afkalft.¹³ Anderen betogen echter dat een dergelijke restauratie van vooroorlogse principes een hopeloze weg is. Zij waarschuwen voor een enghartig terugvallen op ‘de oud-Hollandse reflex om vooral geen vuile handen te willen maken’, omdat een dergelijke beweging zou culmineren in een buitenlandse politiek van ‘poldernationalisme’ die het Nederlandse belang schaadt.¹⁴

Maar wat is het Nederlandse belang? Hoe kan Nederland dat als ‘maatschappelijk verantwoorde’ en ‘duurzame’ handelsnatie die ‘veel te winnen heeft’ bij globalisering zijn kansen optimaal benutten in deze chaotische tijd van multipolaire herschikking?¹⁵ Zijn er alternatieven voor de neutraliteit of het moreel geladen en geëngageerd (westerse) multilateralisme? Zijn beide maximes te combineren in een innovatief antwoord op de internationale uitdagingen van vandaag? En zo ja, hoe dan? Waar liggen de mogelijkheden en onmogelijkheden voor de Nederlandse buitenlandse politiek van oudsher, in het heden en in de toekomst?

12) Joris Voorhoeve, *Peace, Profit and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*, Leiden: Martinus Nijhoff, 1985.

13) Jan Werts, ‘Pleidooi voor een “Oranje” Europa’, in: *Christen Democratische Verkenningen*, ‘Krachtproef Europa’, Amsterdam: Boom, 2009, p. 95.

14) Frans Timmermans, ‘Val van de Muur wierp Nederland terug’, in: *NRC Handelsblad*, 9 november 2007.

15) Sociaal-Economische Raad, *Duurzame globalisering: een wereld te winnen*, 08/06 (Den Haag: SER), 2008.

Het is de doelstelling van deze bundel een aanzet te geven voor een discussie over deze fundamentele vragen. Dat gebeurt in de bijdragen, waarin deze vragen aan de orde gesteld worden op deelterreinen van de buitenlandse politiek en waarin tegelijkertijd aandacht is voor de meer binnenlandse aspecten van buitenlands beleid, zoals de legitimering van beleid en het proces van nationale standpuntbepaling.

De ontwikkelingen in het naoorlogse multilaterale bestel en de daarbij behorende organisatie van trans-Atlantische vriendschap vormen een centraal thema van deze bundel. Hoe kan Nederland zich, ook als kernlid van de EU, opstellen ten aanzien van de ontwikkeling van de NAVO en de post-Koude Oorlog revisie van de zo succesvolle naoorlogse westerse instituties? Fred van Staden en Thomas Gijswijt gaan in hun bijdragen dieper in op betekenis van de trans-Atlantische relatie en de NAVO voor het Nederlandse buitenlandse beleid,.

Bart van Riel en Jan van der Harst behandelen vervolgens enkele in het oog springende kwesties binnen het brede themaveld 'Nederland en Europa'. Het hectische management van de schulden crisis in de eurozone lijkt de EU een beslissende fase in te duwen. In weerwil van al het geharrewar zijn de intussen genomen besluiten om de acute Griekse, Ierse en Portugese crises het hoofd te bieden zeer verregaand. De eurozone is hiermee de Rubicon overgestoken. Men heeft besloten tot de noodgrepen die in het Verdrag van Maastricht – de grondslag van de EMU – ten stelligste ontraden werden. Daarmee is in wezen de hele inrichting van de EMU ter discussie gesteld, en dientengevolge ook de toekomst van de EU. De Griekse crisis vormt zo de opmaat voor een veel verder reikend debat over de toekomst van de Europese integratie – waar het naar aanleiding van de Griekse crisis echt om gaat zijn de essentialia van de Europese integratie. Dat debat zal 'Europa' de komende periode in de greep zal houden. De kwestie van de Europese Politieke en/of Fiscale Unie ligt daarbij levensgroot op tafel.

In belangrijke opzichten vormen Duitsland en Nederland – beide sterke exporteconomieën met een prudente cultuur van staatshuishouding en een traditionele Angelsaksische oriëntatie – de *swing states* in dat debat over de toekomst van het integratieproces. Vooral omdat zij als lidstaten van euroland met huid en haar – in het geval van Nederland inclusief kapitaaldeckingspensioenstelsel – zijn overgeleverd aan de (stabiliteit van de) euro en de mores van zijn management; dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot niet-euro landen als Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. In de zoektocht naar oplossingen voor de schulden crisis kan de Nederlandse positie vooralsnog gekenschetst worden als nog hardvochtiger dan de Duitse, die in de internationale pers alom als de *thoughest line* is gekarakteriseerd. De discrepantie tussen de 'Haagse' en 'Brusselse werkelijkheid' dreigt daardoor

regelmatig gevaarlijk groot te worden.¹⁶ Deze extreme positie van Nederland lijkt te passen in een trend van scepsis en terughoudendheid, die een vlucht heeft genomen sinds de opkomst van Fortuyn en ook vertaald is en wordt in beleid. Ze is ondermeer te zien in de recente opstelling van de Nederlandse regering met betrekking tot het vrij verkeer van werknemers waar het gaat om seizoensarbeid in de agrarische sector. Maar deze trend in de Nederlandse Europapolitiek heeft in potentie ook repercussies voorbij de grenzen van de EU. Zo heeft de nieuwe internationale terughoudendheid bijvoorbeeld invloed op de kansen en bedreigingen voor Nederland gedurende de verbouwing van de Bretton Woods instellingen, waarmee een eerste begin gemaakt is. Voor Nederland valt daarbij veel te winnen of verliezen, zoals blijkt uit de analyse van Age Bakker in zijn bijdrage.

In daarop volgende drie bijdragen kijken Yvonne Kleistra, Peter Malcontent en Kees Homan naar specifiek Nederlandse buitenlands beleid en de daarbij behorende instrumenten. Daarbij komen ondermeer verleden, heden en toekomst van respectievelijk het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse krijgsmacht aan bod.

De uitgangspunten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, en de daarbij behorende miljarden, worden hevig aangevochten. Het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), getiteld *Minder pretentie, meer ambitie*, van begin 2010, toont aan dat de twijfel over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp inmiddels breed wordt gedragen. Ontwikkeling, zo constateert de WRR, is in de achter ons liggende decennia in het algemeen 'maar in zeer beperkte mate afhankelijk [geweest] van ontwikkelingshulp'.¹⁷ De WRR constateert dat de 'klassieke ontwikkelingshulp', in sterke mate geconcentreerd op armoedebestrijding, nauwelijks echt aantoonbare resultaten heeft opgeleverd. De gemiddelde groei en vooruitgang in de wereldeconomie van de afgelopen twintig jaar moet immers vooral op het conto worden geschreven van landen, in het bijzonder China, die nauwelijks door westerse hulp zijn ondersteund en zich bovendien heel weinig aantrekken van de door het Westen beheerste internationale organisaties uitgedragen beleidsuitgangspunten.

Ook op het terrein van het Nederlandse veiligheidsbeleid zijn groeiende twijfels gerezen. De Nederlandse strijdkrachten zijn omgevormd tot een expeditionaire strijdmacht, die overal in de wereld, en 'tot in het hoogste

16) Illustratief voor de discrepantie tussen publieke opinie en beleidsrealiteit is ook het scherpe verschil tussen de populaire euroscepsis in de Tweede Kamer en de nuchtere vaststellingen van de SER dat het Nederlands belang ermee gediend is indien in het kader van de sociaal economische beleidsagenda voor Europa 2010-20 een aantal 'coördinatie- en integratietekorten ... worden weggewerkt', verdieping van integratie dus (SER, *Europa 2020: de nieuwe Lissabon-strategie*, 09/04, Den Haag: SER, 2009)

17) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 276.

geweldsspectrum', moest kunnen worden ingezet. Net als op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, blijkt het echter niet eenvoudig concrete en aanwijsbare resultaten te boeken. Zo erkende de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in maart 2009 dat de crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten, waaraan Nederland in de achter ons liggende jaren had deelgenomen, op zijn zachtst gezegd gemengde resultaten hadden opgeleverd.¹⁸ Kwetsbare punten in de activistische doctrine van de afgelopen jaren zijn de vraag of de Nederlandse militaire inzet heeft bijgedragen aan vergroting van de Nederlandse veiligheid en de internationaal rechterlijke legitimatie van de oorlogen in, met name, Irak en Afghanistan.¹⁹ Een jaar later lijkt de AIV nog verder te gaan in het ter discussie stellen van de Nederlandse en bondgenootschappelijke expeditionaire ambities die in de afgelopen periode zijn ontstaan. De Raad pleit ondermeer voor 'behoedzaamheid 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.²⁰ De AIV lijkt zo te erkennen dat het liberaal internationalistische activisme en de daarmee samenhangende westerse ambitie de wereld – indien noodzakelijk met militaire middelen – nu eindelijk eens *safe for democracy* te maken alweer tot het verleden behoren.

Een cruciaal element in hedendaags buitenlands beleid behelst het binnenlandse draagvlak voor concrete buitenlandpolitieke keuzes. Het vraagstuk van de binnenlandse legitimering van het Nederlandse buitenlandse beleid wordt mede vanuit historisch perspectief onder de loep genomen door Hans Vollaard en Niels van Willigen in hun bijdrage. De bundel eindigt met een algemene slotbeschouwing door Jan Rood.

18) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak*, rapport no. 64, maart 2009.

19) De Commissie Davids suggereerde in haar rapport nadrukkelijk dat de oorlog in en bezetting van Irak, en ook de Nederlandse steun aan en betrokkenheid bij deze oorlog, onrechtmatig waren: de Nederlandse regering baseerde zijn Irak-beleid 'op een volkenrechtelijk standpunt dat niet goed te verdedigen viel' (*Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010, p. 273).

20) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO*, rapport no. 67, januari 2010, pp. 33-34.

Nederlands veiligheidsbeleid en het Atlantische primaat. Over beknelde ambities en slijtende grondslagen

Fred van Staden

Inleiding

Over de strekking van het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid gedurende de afgelopen decennia kan weinig twijfel bestaan: opeenvolgende kabinetten hebben vrijwel onvoorwaardelijk voorrang gegeven aan de uitvoering van de verplichtingen die Nederland als lid van de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) is aangegaan. Mogelijke alternatieven, zoals bijvoorbeeld het uitbouwen van een collectief veiligheidsstelsel binnen het raamwerk van de Verenigde Naties of het zoeken naar een militair verbond in exclusief Europees verband, werden van de hand gewezen of bleven op het tweede plan. Alleen in nauwe samenwerking met de Verenigde Staten, zo vonden Haagse bewindslieden en beleidsmakers, mochten de Europese landen in staat worden geacht een geloofwaardige defensie op te bouwen en te handhaven. Naast het geloof in de onmisbaarheid van de Amerikaanse macht voor het behoud van het militair evenwicht moet ter verklaring van de Nederlandse opstelling ook worden gewezen op een wantrouwen in de motieven van de grotere Europese landen, Frankrijk in de eerste plaats. Beschouwde Parijs de Europese integratie niet vooral als een uitgelezen kans het eigen belang te dienen door deze samenwerkingsconstructie te gebruiken als een *multiplicateur* van de Franse macht? Naderhand kwam daarbij ook de huiver van Nederlandse regeringen voor een overheersende invloed van de Frans-Duitse ‘as’ op de Europese politiek.

Ofschoon het misschien te ver zou gaan in dit verband te spreken over *Fernliebe aus Nachbarnhass*, staat vast dat Nederland beducht was zich als klein land te moeten onderwerpen aan het leiderschap van landen in de directe omgeving. Dit zou ten koste gaan van de eigen vrijheid van handelen. Het was daarom beter de afhankelijkheid te aanvaarden van een groot en sterk land overzee. Daar was des te meer reden toe, omdat de VS tot tweemaal toe hadden bewezen op Europese bodem voor de goede zaak te willen vechten. Bovendien was het bereid een onevenredig groot aandeel te nemen in de kosten van een gezamenlijke verdediging. Juist doordat de VS zich op grote afstand bevonden, zou het zich waarschijnlijk niet op hinderlijke wijze bemoeien met de verhoudingen tussen de Europese landen onderling.¹

Opmerkelijk genoeg leidde de ondergang van het Sovjetrijk in Nederland (evenmin trouwens in de meeste andere Europese landen) niet tot een fundamentele herwaardering van de veiligheidsrelatie met de VS. Viel uit de geschiedenis dan niet te leren dat militaire bondgenootschappen gedoemd zijn ten onder gaan wanneer de dreiging wegvalt? Deze les werd op de NAVO eenvoudig niet van toepassing geacht. De organisatie voorzag in meer dan strikt militaire samenwerking; bovendien loerden er nieuwe gevaren in de wereld. In feite werd zij na de Koude Oorlog als even belangrijk beschouwd als daarvoor. De actieve belangstelling die de voormalige communistische landen aan de dag legden voor het lidmaatschap van 'de meest succesvolle Alliantie uit de geschiedenis', zoals de NAVO door haar vertegenwoordigers niet zonder zelfverheerlijking werd aangeduid, voedde ook in Nederland het geloof in haar blijvende relevantie. Dit was zo, ondanks het feit dat nieuwe en oude bondgenoten uiteenlopende motieven voor het lidmaatschap hadden. De voorrang die in het Nederlands beleid aan de bondgenootschappelijke samenwerking met de VS werd gegeven, was nog tot ongeveer de laatste eeuwwisseling zo allesbepalend en overheersend dat men in elk geval tot die tijd van een Atlantisch primaat, in de zin van een prioritaire positie, kan spreken.

De vraag is of nu, ruim 60 jaar na de oprichting van het Atlantisch Bondgenootschap, nog langer sprake is van een dergelijk primaat. Er lijken redenen genoeg hierover op voorhand twijfel uit te spreken. Zo stelde Bram Boxhoorn vlak voor de Tweede-Kamerverkiezingen van juni 2010 vast dat in de verkiezingsprogramma's van vrijwel alle politieke partijen een opvallende plaats was ingeruimd voor de Europese dimensie in het veiligheidsbeleid. PvdA, D66 en GroenLinks achtten deze plaats zo belangrijk dat zij aan de EU als veiligheidsorganisatie een hogere prioriteit toekenden dan de NAVO.

1) A. van Staden, 'De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap', in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid in historisch perspectief*, Haarlem: H.J.W. Becht, 1991, p. 220; A. van Staden, 'Small State Strategies in Alliances. The Case of the Netherlands', in: *Cooperation and Conflict*, jrg. 30, 1995, nr. 1, pp. 39-42.

Zeker, de partijen die deel gingen uitmaken van het kabinet-Rutte, VVD en CDA, deelden deze voorkeur niet en Wilders' PVV, inmiddels opgeklommen tot 'gedoogpartij', al helemaal niet. Maar Boxhoorn vestigde tevens de aandacht op het feit dat in de officiële stukken van Buitenlandse Zaken de NAVO niet langer werd aangeduid als *de* hoeksteen van het Nederlands beleid. Deze uitdrukking had vanouds als een soort mantra gegolden. In de nieuwe formulering was het lidmaatschap van het Bondgenootschap voortaan slechts één van de twee pijlers; de andere was het lidmaatschap van de EU, ook wat betreft de internationale veiligheid.² Al eerder had minister Verhagen, nog in zijn hoedanigheid van bewindsman van Buitenlandse Zaken, gepleit voor een grotere defensie-inspanning in Europees verband. Impliciet werd het bestaan van een concurrentieverhouding ten opzichte van de NAVO ontkend, want hij beschouwde een versterking van de Europese defensiecapaciteiten goed voor Europa én goed voor de Alliantie.³ Ten slotte: in het regeerakkoord op basis waarvan het kabinet-Rutte in oktober 2010 tot stand is gekomen, worden de EU en de NAVO op dezelfde voet geplaatst waar het gaat om de deelname van Nederland aan internationale missies.⁴

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het Atlantisch primaat inderdaad *passé* is, moet een aantal uiteenlopende omstandigheden en ontwikkelingen worden besproken en gewogen. Het gaat hierbij om omgevingsfactoren, zowel van internationale als binnenlandse aard. Bij elkaar genomen leveren deze een nogal verwarrend en tegenstrijdig beeld op. Vandaar dat de conclusie die ik uiteindelijk zal trekken, nogal voorzichtig en genuanceerd zal zijn. Mijn voorafgaande beschouwing valt uiteen in drie delen. Eerst schenk ik aandacht aan de veranderde positie van de Verenigde Staten, lange tijd beschouwd als de levensverzekeraar van Nederland.⁵ Vervolgens ga ik in op het Europees veiligheids- en defensiebeleid, de – al dan niet schijnbare – concurrent van de Atlantische oriëntatie in het beleid. Aan het eind van mijn bijdrage zal ik ingaan op de binnenlandse situatie van ons land.

2) Bram Boxhoorn, 'De val van het kabinet-Balkenende IV: het einde aan een Atlantische reflex?' in: *Internationale Spectator*, jrg. 6, 2010, nr.6, p. 325.

3) Minister Verhagen, 'Veranderde wereld, vaste waarden: buitenlands beleid in de 21ste eeuw', *Rede uitgesproken bij de Opening van het Academisch Jaar, Universiteit Leiden*, 1 september 2008. Tekst gepubliceerd in *Internationale Spectator*, jrg. 62, 2008, nr.10, pp. 507-512.

4) Zie concept-regeerakkoord VVD-CDA *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, p. 8.

5) Ik gebruikte deze term voor het eerst in mijn proefschrift *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: In den Toren, 1974, p. 239.

De gewijzigde transatlantische relatie

Niettegenstaande de eerder vermelde continuïteit in het Nederlands veiligheidsbeleid (en dat van andere landen), kan men zijn ogen niet sluiten voor het feit dat als gevolg van het verdwijnen van het Oost-West conflict de relatie tussen Europa en de VS nogal grondig is gewijzigd. Natuurlijk: de transatlantische relatie heeft in het verleden haar pieken en dalen gekend. Zo veroorzaakte bijvoorbeeld de Suez-cisis van 1956 een grote animositeit tussen de VS enerzijds en Groot-Brittannië en Frankrijk anderzijds omdat Washington de militaire actie van Londen en Parijs tegen het Egypte van president Nasser veroordeelde,⁶ terwijl later – in de jaren '60 en '70 – het veronderstelde verschil in strategische belangen tussen Amerika en Europa ten aanzien van de mogelijke inzet van kernwapens ('Amerika's veiligheid is de onze niet') grote spanningen in het Atlantisch Bondgenootschap veroorzaakte.⁷ Maar anders dan in de meer recente periode stond het bestaansrecht van het Bondgenootschap niet ter discussie. De vraag of het gevoel van wederzijdse solidariteit, gebaseerd op gedeelde waarden en gemeenschappelijke historische ervaringen, is verminderd doet hierbij misschien niet zo ter zake. Wat wel ter zake doet is de vaststelling dat Europa geen strategische prioriteit meer geniet in het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Want, zoals in een gezaghebbend Europees beleidsrapport wordt uitgesproken: 'The US no longer looks at the world through the prism of European security and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) alone: in the globalised world, the former is no longer the major focus and the latter is no longer the key to the global US strategy.'⁸ Aan deze woorden kan nog worden toegevoegd dat voor de VS het geopolitieke belang van ons werelddeel is afgenomen, niet per se omdat Europa economisch zou zijn weggezakt of omdat het als gevolg van moreel verval en politieke verdeeldheid is veroordeeld tot een onafwendbare degradatie in de wereldliga van mogendheden. Maar dit belang is wel afgenomen, omdat de strijd om de heerschappij over Europa – hoofdthema in de moderne Europese geschiedenis – niet meer aan de orde is.

De redenen waarom Amerika na 1945 bereid was zijn lot met de landen van West-Europa te delen, zijn niet moeilijk te achterhalen. Een mogelijke

6) Ook Nederland stond in deze kwestie aan de zijde van zijn Europese bondgenoten en laakte de veroordeling van het Brits-Franse optreden door de VS. Zie Duco Hellema, 'Edele verontwaardiging. Nederland en de crises van 1956', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 35, 2006, nr.3, pp. 303-323.

7) Veelbetekenend in dit verband is de titel van Henry Kissingers boek *The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance*, New York: McGraw-Hill, 1965.

8) *Reshaping EU-US Relations: A Concept Paper*, p. 17. Rapport uitgegeven door Notre Dame denktank (maart 2010). Voorzitters van de *reflection group* die het document heeft opgesteld, waren Romana Prodi en Guy Verhofstadt.

beheersing van Europa door de Sovjetunie zou een directe uitdaging hebben betekend voor de positie van de VS als wereldmogendheid. Anders gezegd: Amerika zou met een Europa dat met zijn honderden miljoenen bewoners en met al zijn hulpbronnen in de Sovjetinvloedssfeer terecht zou zijn gekomen, aanzienlijk zwakker in de wereld hebben gestaan. Daarin school voor Amerika het geopolitieke belang van Europa. De erkenning van dit belang en de wetenschap dat interventie op de Europese slagvelden achteraf – ik doel hier op de Amerikaanse tussenkomst in beide wereldoorlogen – veel meer offers zou vergen dan een politiek van militaire preventie in een alliantie die de VS goed gezind zou zijn, vormden de grondslag van het Amerikaanse engagement met Europa in de Koude Oorlog. Dit fundament onder de transatlantische relatie is goeddeels verdwenen.⁹ Het is immers hoogst onwaarschijnlijk dat in de voorzienbare toekomst enig Europees land in staat en bereid zou zijn te streven naar de hegemonie over de Oude Wereld. Weliswaar is het niet ondenkbaar dat een hypernationalistisch en wedergeboren Rusland de druk op zijn buurstaten verhoogt om de greep op de voormalige sovjetgebieden te versterken, maar dat is iets anders dan het onderwerpen of het onder controle brengen van Europa als geheel.

Bij dit alles komt nog dat zich een groeiende kloof in de strategische cultuur tussen Amerika en Europa begon af te tekenen. Deze was vooral zichtbaar onder het presidentschap van George W. Bush, maar in feite waren de verschillen al aan het toenemen tijdens het bewind van zijn Democratische voorganger. Vooral onder invloed van de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de dynamische ontwikkeling van de Europese integratie, met haar nadruk op regels, instituties en vreedzame conflictoplossing, deelden de meeste Europese landen niet de Amerikaanse voorkeur om op uitdagingen van repressieve regimes in de niet-westerse wereld vooral met inzet van militaire instrumenten te antwoorden. Omgekeerd bestond in Amerikaanse regeringskringen veel scepsis over Europees optimisme betreffende het gebruik van *soft power* om tot een meer harmonieuze wereld te komen. De Amerikaanse minister van defensie, Robert Gates, verborg zijn irritatie over de heersende Europese gezindheid van geweldloosheid dan ook niet toen hij in februari 2010 verklaarde: 'The demilitarization of Europe ... has gone from a blessing in the twentieth century to an impediment to achieving real security and lasting peace in the twenty-first.'¹⁰ Uiteraard droeg het beeld dat zich opdrong van enerzijds een VS in de rol van een impopulaire *bad cop* die gebruik maakt van de *stick* en anderzijds een goedaardig Europa dat als *good cop* zich toelegt op het uitdelen van *carrots*, niet bij tot de strategische eenheid tussen beide kanten van de Atlantische Oceaan. Het is de verdienste geweest

9) Zie hierover o.a. David P. Calleo, *Rethinking Europe's Future*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

10) Robert M. Gates, 'NATO Strategic Concept Seminar (Future of NATO)' *Remarks delivered at National Defense University*, Washington, DC, 23 februari 2010.

van Robert Kagan, met zijn bekende Mars- en Venus-metafoor, dat hij als één van de eersten op het probleem van de groeiende divergentie in strategische opvattingen tussen Europa en Amerika heeft gewezen. Wat zijn analyse tussen twee haakjes extra interessant maakte, is dat hij de kloof tussen Europa en Amerika in verband bracht met structurele factoren, met andere woorden losmaakte van de persoonlijke opvattingen van de bewoner van het Witte Huis.¹¹

Uit deze korte analyse mag echter niet de conclusie worden getrokken worden dat de VS niet meer geïnteresseerd zouden zijn in samenwerking met Europa. De Amerikaanse regering bleef waarde hechten aan een goede relatie met de Europese staten, voor zover en naar de mate waarin deze landen bereid zijn de VS te steunen in campagnes buiten Europa. Irak en Afghanistan zijn daar natuurlijk sprekende voorbeelden van. Het perspectief op de Europese veiligheid is verschoven van de veiligheid *in* Europa naar de veiligheid *voor* Europa. Concreter geformuleerd: de gevaren die Europa zouden bedreigen – aanslagen van terroristische bewegingen, de verspreiding van kernwapens en de export van instabiliteit in verschillende gedaantes vanuit *failed states* – moeten, zo luidt thans de gangbare opvatting binnen het Atlantisch Bondgenootschap, bij de bron worden aangepakt. En die bron is buiten Europa gelegen, namelijk het Midden-Oosten, Voor Azië en delen van Afrika (bijvoorbeeld Somalië en Soedan). Territoriale defensie, dit wil zeggen directe verdediging binnen de grenzen van het NAVO-grondgebied, heeft plaatsgemaakt voor – wat men zou kunnen noemen – buitenwaartse verdediging.

Intussen mag uit de politieke steun die de Nederlandse regering aan de omstreden Amerikaanse inval in Irak (maart 2003) heeft gegeven, worden afgeleid dat het Nederlandse veiligheidsbeleid nog sterk op Washington was gericht. Die indruk is nadien zeker niet minder geworden toen, na de val van Saddam Hussein, de Nederlandse regering besloot met een militair contingent (te stationeren in de provincie al Mutanna) een bijdrage te leveren aan de Amerikaanse pogingen tot stabilisatie van Irak. Nederlands loyaliteit ten opzichte van de VS werd vervolgens bevestigd toen ons land niet lang daarna ging deelnemen aan ISAF, de multinationale stabilisatiemacht in Afghanistan. Als één van de weinige NAVO-landen was de Nederlandse regering bereid in te gaan op het Amerikaanse verzoek een relatief omvangrijke troepeneenheid te legeren in het onveilige zuiden van dit land (provincie Uruzgan).

In navolging van de Commissie-Davids zou men op grond van deze positieve reacties van Nederland op Amerikaanse verzoeken kunnen spreken over de doorwerking van een Atlantische reflex. In haar conclusies schrijft de Commissie dat ten aanzien van Irak deze reflex prevaleerde boven op een op

11) Robert Kagan, 'Power and Weakness', in *Policy Review*, 113, juni 2002.

Europa gerichte houding.¹² Maar, nog daargelaten of deze uitspraak niet ten onrechte voorbij gaat aan het feit dat de Europese landen over de onderhavige kwestie ernstig verdeeld waren, valt als bezwaar tegen de uitdrukking ‘Atlantische reflex’ in te brengen dat er de suggestie van een gedachteloze reactie van uitgaat. Een dergelijke suggestie zou geen recht doen aan een niet onbelangrijke kant aan de zaak, namelijk dat er bij de toenmalige Nederlandse regering en de betrokken beleidsmakers bij Buitenlandse Zaken ook zoiets meespeelde als de overweging dat een stabiele wereldorde ondenkbaar is zonder de aanwezigheid van een garantiemacht. Zo’n macht werd nodig geacht om ervoor zorgen dat de *rules of the game* in de internationale betrekkingen worden gehandhaafd en dat de voortdurende lonkende verleiding van *free riding* zoveel mogelijk wordt bezworen. De omstandigheid dat geen land, anders dan de VS, die verantwoordelijkheid op zich zou kunnen nemen, was voor de regering ook een belangrijke reden om de VS niet als onmisbare bondgenoot af te schrijven. Dit ondanks de twijfel die de politiek van Washington van tijd tot tijd ook bij haar opriep. Wat het laatste aangaat: bij een objectieve beschrijving van het Nederlands beleid behoort ook te worden opgemerkt dat Nederlandse vertegenwoordigers in hun contacten met Amerikaanse *counterparts* ernstige bedenkingen tegen bijvoorbeeld de negatieve houding van de VS ten opzichte van het Internationale Strafhof of het zonder een behoorlijke procesgang in detentie houden van verdachten van terroristische daden in het kamp op de Amerikaanse basis in Guantanamo, niet onder stoelen en banken hebben gestoken.

Bij de constatering dat de Nederlandse regering de VS als onmisbare bondgenoot niet wenste te laten vallen, moeten echter drie kanttekeningen worden gemaakt. De eerste is dat Nederland ongenegen was de Amerikaanse voorkeur te volgen om de NAVO te transformeren tot een mondiale alliantie, desnoods met insluiting van landen als Australië en Zuid-Korea. Deze kwestie was een van de hangijzers bij de formulering van een nieuw Strategisch Concept voor de NAVO. De regering zette haar standpunt duidelijk uiteen in een reactie op het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken *Het Nieuwe Strategische Concept van de NAVO* (januari 2010). Zeker, de Alliantie – aldus de regering – moest bereid en in staat zijn, gelijk in Afghanistan geschiedde, buiten het verdragsgebied op te treden. Dat betekende echter niet dat zij over de gehele wereld operaties zou moeten uitvoeren. De NAVO mocht zich niet ontwikkelen tot een mondiale politiemacht. Het nieuwe politiek-strategisch plan diende primair te worden aangegrepen om de basis van het Bondgenootschap te herbevestigen, te weten de verbondenheid in collectieve verdediging. Volgens de regering diende er derhalve een duidelijke strategische koppeling te bestaan tussen de herverzekering van artikel 5 van het Noord Atlantische Verdrag en het onderkennen van dreigingen die van

12) *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2009, p. 426.

buiten het verdragsgebied komen.¹³ Met andere woorden: in de Nederlandse zienswijze moest het bondgenootschappelijke optreden buiten Europa in dienst blijven van de veiligheid voor Europa – de frase die al eerder is gebruikt. Zodoende kon het Atlantisch Bondgenootschap trouw blijven aan zijn oorspronkelijke missie, te weten de verzekering van de veiligheid van het euro-atlantisch gebied.

Evenmin was Nederland bereid – mijn tweede kanttekening – de VS te steunen in zijn aanvankelijke streven de NAVO verder uit te breiden met landen als Georgië en Oekraïne. Met de Duitse regering oordeelde de Nederlandse regering dat het niet in het belang van de Europese veiligheid (en misschien van de Nederlandse economie!) was om Rusland tegen de haren in te strijken door het te confronteren met het vooruitzicht dat het gehele westelijke grondgebied van dit land zou worden omsloten door de Westelijke Alliantie. Voor Russische gevoeligheden op dit punt moest redelijkerwijs wel enig begrip worden opgebracht, aangezien in de NAVO geen plaats was voor Rusland zelf. Dit maakte het bijna onmogelijk de Russen ervan te overtuigen dat de organisatie alleen maar vreedzame bedoelingen had en dat het ook in het Russische belang was indien de NAVO de deur voor de voormalige Sovjetgebiedsdelen niet gesloten hield. Op de interne situatie van Oekraïne en Georgië was trouwens zoveel aan te merken dat deze landen niet voldeden aan de voorwaarden van het NAVO-lidmaatschap, zoals een behoorlijk functionerende democratie en een betrouwbare rechtsstaat.

Mijn derde kanttekening betreft het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Dit begint – althans in aanleg – serieus te worden na het Brits-Franse compromis van St. Malo (december 1998). Zoals algemeen bekend, heeft Nederland nooit behoord tot de pleitbezorgers of voortrekkers van meer zelfstandigheid in de Europese defensie. Het kon dan ook nauwelijks een verrassing worden genoemd dat de Nederlandse regering bij de onderhandelingen in 1990-91 die uiteindelijk hebben geleid tot het Verdrag van Maastricht, met daarin de afspraak over de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), strikt heeft vastgehouden aan de opvatting dat de Europese veiligheidssamenwerking uitsluitend complementair aan de NAVO zou mogen zijn. Zonder omhaal werd van Nederlandse zijde gesteld dat het kopiëren van taken van het Bondgenootschap niet meer veiligheid opleverde. Kortom, in de institutionele vormgeving van het Europees veiligheidsbeleid zou het primaat van de NAVO daarom uitgangspunt dienen te zijn.¹⁴ Het standpunt van Den Haag was ongeveer gelijk aan dat van Londen: als het al nodig of wenselijk was een Europese defensie-identiteit te ontwikkelen dan moest dit gebeuren binnen de omheining van de NAVO. En vooral om tegemoet te kunnen komen aan de

13) *Regeringsreactie*, 31 maart 2010.

14) Zie Bob van den Bos, *Mirakel en Debacle. De Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Assen: Van Gorcum, 2008, p. 131.

Amerikaanse eis tot een evenwichtiger *burden-sharing* tussen Europa en Amerika. In geen geval mocht militaire samenwerking tussen de Europese landen een splijtzwam worden in het Bondgenootschap met de Amerikanen.¹⁵

Nederlandse ommezwaai

Onder invloed van een aantal ontwikkelingen ging Nederland zijn leerstellige Atlantische voorkeur in meer pragmatische richting ombuigen. Dit betekende dat een autonome Europese defensiecapaciteit niet langer principieel werd bestreden. Wat zijn de oorzaken van deze ommezwaai? In de eerste plaats moet worden gewezen op de sterke druk die vanuit de Kamer op de regering is uitgeoefend. Er was een pro-Europese coalitie bestaande uit PvdA, een meerderheid van het CDA en vooral D66. Deze combinatie van partijen vertolkte een overbekende opvatting: het moet als een historische ongerijmdheid worden beschouwd dat Europa zich meer dan een halve eeuw na het einde van de Tweede Wereldoorlog nog steeds militair afhankelijk maakte van de VS. Er was des te meer reden om te spreken over een ongerijmdheid, omdat de Europese landen met het Verdrag van Maastricht niet alleen het pad van de monetaire en economische integratie waren ingeslagen, maar zich ook hadden vastgelegd op een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid dat mettertijd tot een gezamenlijke defensie zou kunnen leiden. De vraag mocht daarom worden gesteld: wanneer gaat ‘het kind Europa’ eindelijk op eigen benen staan? Zonder een militaire pijler zou de EU een half afgebouwd huis blijven. Tot goed begrip: deze opvatting viel in verschillende bewoordingen en toonaarden al in de tweede helft van de jaren '90 te beluisteren, ruim dus voor de verkiezing van Bush jr. tot president.

Niet verrassend was dat minister Van Mierlo (1994-98) geen moeite had het elixer op te drinken van nauwere Europese samenwerking op het terrein van defensie. Hij had immers al voor zijn ministerschap een reputatie opgebouwd van actief pleitbezorger van Europese eenwording die verder zou reiken dan de economische integratie. Tijdens zijn ministerschap zou hij de aandacht op zich vestigen door het uiten van de mening dat Nederland plaats diende te nemen in de ‘oksel’ van de Frans-Duitse as. Dat zou Nederland stellig op meer afstand van de VS hebben gezet. Maar wel verrassend mocht worden genoemd dat ook van Mierlo's opvolger de VVD'er Van Aartsen – alom als pro-Atlantisch beschreven – de Europese dimensie als volwaardige component van Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid ging accepteren.¹⁶

15) Zie nader J.A. Schoneveld, *Tussen Atlantica en Europa. Over opkomst en ondergang van de Spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek*, Leiden: proefschrift, 2000, i.h.b. hoofdstuk 5.

16) Zie over de desbetreffende periode Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum, herziene uitgave 2006, hoofdstukken 9 en 10.

Hij kon trouwens ook moeilijk anders nu met het – al eerder genoemde – compromis van St. Malo de Atlantische orthodoxie van Nederland was ondergraven, doordat de Britten een Europees zoenoffer hadden gebracht. Zonder steun van Groot-Brittannië stond Nederland in Europa geïsoleerd. Het is misschien wel tekenend voor de verhoudingen tussen grotere en kleinere landen, dat de Nederlandse regering door Londen tevoren niet was gekend in de Britse ommezwaai. Een en ander voltrok zich tot groot ongenoegen van beleidsmakers in Den Haag.¹⁷ Van het hooghartige Frankrijk had men niets kunnen verwachten, maar niet van ‘onze natuurlijkste bondgenoot’¹⁸ in Europese defensie- aangelegenheden.

Over de motieven van Tony Blair om de Europese brug over te steken is destijds veel gespeculeerd. De meest aannemelijke uitleg blijft dat de Britse regeringsleider werkelijk zijn zin had gezet om zijn land in het centrum van de macht binnen de Europese Unie te plaatsen, ofwel één van de *lead-nations* daarvan te maken. Alleen door als controleur en zo nodig als rem van nieuwe Europese initiatieven te fungeren kon, zo oordeelde Blair, Groot-Brittannië voor de VS van speciale waarde zijn. Dat betekende wel dat de handicap van buiten de EMU te staan alleen kon worden overwonnen of gecompenseerd door het innemen van een tegemoetkomende opstelling op het terrein van internationale veiligheid en defensie. Indien Londen afzijdig was gebleven van de Europese defensiesamenwerking, zou de Britse regering zich niet hebben kunnen losmaken van de verdenking als EU-lidstaat alleen maar geïnteresseerd te zijn in de interne markt.¹⁹ Dat de Britse regeringsleider, met al zijn communicatieve gaven, er uiteindelijk niet in slaagde de meerderheid van de bevolking in zijn land achter een pro-Europese politiek te scharen, moet één van zijn grote politieke teleurstellingen zijn geweest.

Behalve de druk vanuit het parlement en de Brits-Franse toenadering, hoe kortstondig het laatste misschien ook als gevolg van de onenigheid over de Irak-politiek van de VS, is er nog een andere oorzaak te noemen voor de steun die Nederland gaat geven aan het EVDB-project. De Amerikanen gaan allengs milder oordelen over het streven naar meer autonomie in de Europese defensie. Van de voorwaardelijke instemming van Madeleine Albright, met haar befaamde drie *Ds*²⁰, loopt een rechtstreekse lijn naar een verklaring-van-

17) Zie A. van Staden, ‘Close to power?’, in Hans Mauritzen en Anders Wivel (red), *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London and New York, Routledge, 2005, p. 86.

18) Deze uitdrukking is ontleend aan de titel van het proefschrift van N.C.F. van Sas, *Onze Natuurlijkste Bondgenoot. Nederland, Engeland en Europa, 1813-1831*, Groningen, Wolters-Noordhoff, 1985.

19) Opmerkelijk is dat Tony Blair in zijn jongste memoires niet of nauwelijks ingaat op deze kwestie. Zonder nadere toevoeging schrijft hij dat hij ‘with Jacques Chirac launched Europe’s common defence policy’. Zie *A Journey*, London: Hutchinson, 2010, p. 536.

20) Deze hielden aan afwijzing in van: (1) *de-linking* of *de-coupling* (de ontkoppeling tussen het Europees veiligheidsbeleid), (2) *duplicating* (het dupliceren van inspanningen binnen de NAVO en in Europees verband) en (3) *discriminating* (het achterstellen van Europese

geen-bezwaar onder de regering Bush, zoals verwoord door Victoria Nuland, in een toespraak in Parijs (februari 2008). Bij die gelegenheid zei de toenmalige Amerikaanse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO: 'Europe needs, the United States needs, the democratic world needs – a stronger, more capable European defense capacity'. Zij gaf president Sarkozy gelijk door verder op te merken: 'NATO cannot be everywhere'.²¹ Een ruiterlijke erkenning aan Amerikaanse kant van de beperkingen van het Bondgenootschap.

Ook de Amerikaanse draai nodigt uit tot het zoeken naar verklaringen. Zag men een Europese defensieconstructie in het licht van de voortgang van de Europese integratie als onvermijdelijk? Of vond Washington dat het afnemende belang van de NAVO niet langer rechtvaardigde dat het Amerikaanse leiderschap ten koste van veel diplomatieke energie en ergernis moest worden bevestigd? Vermoedelijk mogen deze vragen bevestigend worden beantwoord. Een andere verklaring zou nog kunnen zijn dat de Amerikaanse regering geleidelijk aan was gaan overhellen naar het standpunt dat het enige wat ertoe deed was of de Europese landen in staat waren voldoende militaire middelen ter beschikking te stellen. Als dit via het NAVO-kanaal liep was dit prachtig, maar als het langs andere – Europese – wegen moest, dan moest dat maar voor lief worden genomen. Terecht schrijven Jeremy Shapiro en Nick Witney dat de huidige Amerikaanse opvatting over veiligheidspolitieke samenwerking in Europa 'is driven not by ideological opposition to a united Europe but by its pragmatic desire to find the best way to harness European help in coping with the problems the US faces in the wider world'.²² Met andere woorden, voor de VS is het criterium is geworden: kan Europa leveren? Uiteraard vormde voor de Amerikanen de Franse toenadering tot het Atlantisch Bondgenootschap een bijkomende reden om zich niet langer tegen de Europese defensieplannen te keren. Aangezien Frankrijk niet langer aandrong op de instelling van aparte Europese defensiestructuren, bestond er voor de VS geen grond meer voor de vrees dat Parijs zou proberen Europa tegen Washington op te zetten.

Ondanks het feit dat Nederland vanaf ongeveer het begin van deze eeuw de NAVO niet langer aanmerkte als het enige kader van militaire samenwerking, zou het zich in het afgelopen decennium militair gezien toch

landen die niet tot de EU behoorden, zoals Turkije). De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken stelde haar eisen aan het Europees Veiligheidsbeleid tijdens de vergadering van de Noord Atlantische Raad van december 1998. Zie nader Robert E. Hunter, *The European Security and Defense Policy*, Santa Monica, CA: Rand, 2002, p. 33 e.v.

21) Nuland hield haar toespraak op 22 februari in een gezamenlijke bijeenkomst van de *Presse Club* en de Amerikaanse Kamer van Koophandel in Parijs. Uiteraard sprak de Amerikaanse ambassadeur haar rede over dit gevoelige onderwerp uit onder goedkeuring van het *State Department*.

22) Jeremy Shapiro en Nick Witney, *Towards a Post-American Europe: a power audit of EU-US Relations*, London: European Council on Foreign Relations, 2009, p. 42.

meer profileren als vooraanstaande NAVO-bondgenoot dan als deelhebber aan vredesoperaties van de EU. Hoe valt deze – op het eerste gezicht – nogal raadselachtige uitkomst uit te leggen? Het ligt voor de hand de verklaring in de eerste plaats te zoeken in de schamele resultaten die zijn bereikt met het EVDB (na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 GVDB genaamd). De oorspronkelijke Europese aspiraties waren niet gering: tijdens de Europese top van Helsinki van eind 1999 werd afgesproken dat de EU binnen vijf jaar zou kunnen beschikken over een snelle reactiemacht van 50.000 tot 60.000 militairen, die binnen 60 dagen naar theaters op een afstand van maximaal 4.000 km konden worden gestuurd. Gezien het feit dat de Europese landen tezamen ongeveer 1,8 miljoen mannen en vrouwen onder de wapenen hadden (exclusief gendarmerie en andere semi-militaire eenheden), leek deze doelstelling niet onrealistisch. Ruim tien jaar later moest men echter constateren dat de EU om allerlei redenen niet veel verder is gekomen dan het formeren van een beperkt aantal inzetbare *battle-groups* van ongeveer 1.500 soldaten per groep.²³

Op een andere plaats heb ik de Europese staat van dienst met betrekking tot het opbouwen van een eigen defensiecapaciteit beschreven in termen van Samuel Becketts bekende woorden *try again, fail better*.²⁴ Er is sprake van een falen, maar dit falen is minder pijnlijk geworden, aangezien de Europese Unie in een aantal crisisgebieden een nuttige rol is gaan spelen. Zo heeft zij de verantwoordelijkheid van de handhaving van veiligheid en stabiliteit in Bosnië overgenomen van de NAVO. Ook is zij met vreedestroepen actief geweest in Oost Congo, Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (2008-2009). Meer recent heeft de EU een aandeel genomen in de bestrijding van piraterij in de zeeën aan de oostkant van Afrika. Zij deed dit overigens parallel aan een soortgelijk optreden van de NAVO. Maar in alle gevallen gaat het om uiterst bescheiden operaties, die zich misschien juist om die reden op een zekere sympathie bij het grote publiek mogen verheugen. De aantallen slachtoffers bij dit soort van optreden, dat eerder als politieel is te kenmerken dan militair in de klassieke zin, blijven immers beperkt. Waar het echter vooral om gaat is dat de militaire afhankelijkheid van Europa ten opzichte van de VS niet wezenlijk is verminderd. De hoop bij aanhangers van het streven naar een volwaardige Europese defensie dat het Verdrag van Lissabon in dit opzicht voor een doorbraak zou zorgen, is niet in vervulling gegaan. De vermelding van het GVDB in het Verdrag en de opname van enkele specifieke bepalingen over de zgn. Permanente Gestructureerde Samenwerking (PGS) bieden immers geen enkele garantie dat de lidstaten hun aanvankelijke voornemen

23) Zie Willem van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security*, Brussels/Geneva: Centre for European Policy Studies/Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2006, i.h.b. hoofdstukken 2 en 9.

24) Alfred van Staden, *Europa en het verschuivend krachtenveld in de wereld*, Gent: Academia Press, 2009, p. 25.

tot oprichting van een omvangrijke crisisinterventiemacht zullen realiseren. Bovendien blijft het uitgangspunt van de PGS, te weten de vorming van een kopgroep van lidstaten die in defensiezaken nauwer met elkaar samenwerken, omstreden.

Zouden de Europese landen in de toekomst weer te maken krijgen met een grootscheepse militaire dreiging dan hebben zij nog steeds geen andere keuze dan zich onder bescherming te stellen van Washington. Dit harde gegeven stelt natuurlijk grenzen aan de politieke reikwijdte van het veiligheidsbeleid van alle Europese landen. Ook de – al vermelde – reïntegratie van Frankrijk in de militaire organisatie van de NAVO moet mede in dit licht worden gezien. Parijs zal tot de overtuiging zijn gekomen dat de inzet in Europa voor de totstandkoming van een zelfstandige Europese krijgsmacht, te zwak is. Wat Nederland betreft, schetst M.H. Klem het volgende beeld van het Nederlands beleid, zoals dit na de jongste eeuwwisseling is gevoerd:

‘... Nederland ziet de potentie van het EVDB, maar tegelijkertijd de schaduwzijden en de obstakels in de weg om de potentie te gelde te maken. In het afgelopen decennium heeft Nederland zich langzaam maar zeker meer naar het EVDB toegekeerd. Deze positieverandering is echter met de nodige voorbehouden en aarzelingen gepaard gegaan. Nederland investeert steeds meer in het EVDB, maar houdt andere veiligheidsopties, waaronder de NAVO, nadrukkelijk open. Op termijn kan het EVDB wellicht even belangrijk, zo niet belangrijker, worden voor het Nederlands veiligheidsbeleid, maar zover is het nog lang niet.’²⁵

Zo is het, maar er is meer.

De Nederlandse krijgsmacht is in de afgelopen vijftien jaar omgesmeed tot een kleine, doch technisch hoogwaardige organisatie.²⁶ In feite behoorde Nederland binnen de NAVO tot het selecte groepje van landen dat werkelijk in staat was tot expeditionair optreden. In dit opzicht bood de NAVO veel meer kansen dan het Europese militaire kasplantje om te laten zien wat de Nederlandse krijgsmacht waard was. Vanuit de defensiesector zelf was er begrijpelijke druk om die kansen te grijpen. En bij voorkeur in samenwerking met de VS. Terecht schrijft Philip Everts: ‘Voor de Nederlandse militair bleef het overheersende ideaal “met de Amerikanen kunnen meedoen”, al was het maar als (piepkleine) juniorpartner ...’²⁷ Maar nog zwaarder woog zo mogelijk

25) M.H. Klem, ‘Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld’, *Verkenkende Studie voor het WRR-rapport Nederland in de wereld*, Den Haag, februari 2010, p. 34.

26) Een gunstig rapportcijfer over de kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht is gegeven door Nick Witney in zijn studie *Re-energising Europe’s Security and Defence Policy*, uitgegeven door de *European Council on Foreign Relations*, juli 2008.

27) Philip Everts, ‘De deelname van Nederland aan de oorlog in Irak’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 38, 2009, nr.1, p. 35.

de gretigheid waarmee het ministerie van Buitenlandse Zaken politiek kapitaal wenste te slaan uit het risicovolle werk dat Nederlandse troepeneenheden, tezamen met Amerikanen, Britten en Canadezen – de eredivisie van de NAVO – op gevaarlijke plaatsen in het zuiden van Afghanistan gingen verrichten. Men kan er natuurlijk lang over van gedachten wisselen of dit politieke kapitaal metterdaad is vergaard. Zo trekken Jan Rood en Marieke Doolaard sterk in twijfel of Nederland zich met zijn actieve inzet in het bijzonder in Afghanistan enige invloed of positie heeft verworven.²⁸ Daarentegen hebben vertegenwoordigers van de regering in elk geval de ‘eer’ van de organisatie van de Afghanistan-conferentie in Den Haag (maart 2009) en het mogen aanzitten bij de G-20 opgeëist als beloning voor de grote Nederlandse militaire inspanningen.

Omgekeerd is de vrees uitgesproken dat Nederland de rekening betaald zou krijgen voor het beëindigen van de militaire missie in Uruzgan ten gevolge de onenigheid tussen de toenmalige regeringspartijen die leidde tot de val van het kabinet-Balkenende IV in februari 2010. Weliswaar slaagde Nederland er daarna opnieuw in te mogen deelnemen aan de top van de G-20 in Toronto (juni 2010), maar de deur bleef voor ons land gesloten bij het daarop volgende G-20 treffen in Seoel (november 2010). Waren de VS ditmaal minder ontvankelijk voor het argument van Den Haag dat Nederland als toonaangevend handelsland en financieel centrum in het gezelschap van de belangrijke economische spelers in de wereld een plaats als volwaardig lid of anderszins toekwam? Veel opzien baarden begin 2011 de WikiLeaks onthullingen over gesprekken van Nederlandse topambtenaren met Amerikaanse diplomaten in 2009 over de vraag hoe de toenmalige vice-premier Bos kon worden overreed alsnog akkoord te gaan met een verlenging van de Uruzgan-missie. In één van de Amerikaanse ambtsberichten van de Amerikaanse ambassade in Den Haag aan Washington wordt gemeld dat de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Pieter de Gooijer, in een privé-gesprek begin september van genoemd jaar de Amerikaanse ambassadeur bij de NAVO, Ivo Daalder, zou hebben aangemoedigd de Amerikaanse minister van Financiën, Geithner, te vragen ‘to tell Finance Minister Bos that the Netherlands would not have a seat in G 20 discussions but for its contribution in Afghanistan’.²⁹ Minister Bos zou steeds hebben geloofd dat Nederland zijn plaats aan de G 20 tafel vooral te danken had gehad aan zijn economische betekenis.

Ofschoon deze onthulling als een belangrijke vingerwijzing is op te vatten voor het beantwoorden van de vraag waaraan Nederland zijn uitverkiezing bij het mondiale topperleg te danken had, is daarmee nog niet het sluitende bewijs geleverd over het bestaan van een verband tussen deze uitverkiezing en

28) Jan Rood en Marieke Doolaard, ‘Activisme als risico: buitenlands beleid onder Balkenende’, in: *Internationale Spectator*, jrg. 64, 2010, nr.11, p. 570.

29) *Cable Embassy The Hague to Secretary of State, Washington*, 10 september 2009.

Amerikaanse waardering voor de Nederlands militaire aanwezigheid in het betrokken land. Het is trouwens nog te vroeg te concluderen dat met het passeren van Nederland voor Seoel definitief een streep is gezet onder de Nederlandse betrokkenheid bij de G20.

De binnenlandse verhoudingen

In het laatste deel van mijn betoog wil ik ingaan op de invloed van de binnenlandse verhoudingen in Nederland. Ook in het bestek van dit opstel is het bijna onontkoombaar te wijzen op het bestaan in de Nederlandse samenleving van een kloof tussen internationaal, zo niet kosmopolitisch, ingestelde politieke elites enerzijds en een grote meerderheid van gewone, meer nationaal voelende burgers anderzijds. Spoort de eerste groep de regering aan een sterke betrokkenheid bij wereldvraagstukken ten toon te spreiden, de tweede meent daarentegen dat bewindslieden zich in hoofdzaak bezig moeten houden met het oplossen van problemen in eigen huis.³⁰ Het mag overigens niet worden uitgesloten dat een dergelijke kloof, zij het misschien in verzwakte vorm, altijd al heeft bestaan. In het verleden was de grote massa van de bevolking echter geneigd politieke leiders met hun oproepen voor een actieve inzet buiten de landsgrenzen te volgen, omdat zij nu eenmaal de leiders waren. Thans is sprake van een sterk veranderde relatie tussen kiezers en gekozenen; van lijdelijkheid en een toegeeflijke opstelling van de kant van de kiezers is weinig meer te merken.

Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de tweespalt tussen ‘internationalisten’ en ‘nationalisten’ deel is geworden van de meer algemene vertrouwensbreuk tussen de politieke klasse en de burgers. De bijna vanzelfsprekende loyaliteit ten opzichte van leiders heeft plaats gemaakt voor een houding van wantrouwen en ontrouw. De steun van de achterban is lang niet vanzelfsprekend meer. Terwijl de meeste burgers zich onverminderd richten tot de eigen nationale regering voor de oplossing van allerlei maatschappelijke vraagstukken, is de handelingsruimte van dezelfde regering als gevolg van toegenomen externe interdependenties en internationale afspraken aanzienlijk ingeperkt. Met deze paradox van de globalisering – blijvende regeringsverantwoordelijkheid maar afnemende nationale macht – is een belangrijke bron van maatschappelijk ongenoegen aangegeven.

30) In zijn jaarverslag 2009 formuleert de Adviesraad Internationale Vraagstukken het zo: ‘Er lijkt zich in de Nederlandse samenleving een tegenstelling te hebben geopenbaard tussen enerzijds de vanouds bestaande groep die een actief internationalisme voorstaat, en anderzijds groepen van de samenleving die geloven dat ons land zich zoveel mogelijk afzijdig moet houden van internationale verwikkelingen.’ AIV, *Jaarverslag 2009*, Den Haag: AIV, 2010, p. 3.

Op zoek naar de verdere oorzaken van de uiteenlopende waardering in de samenleving van onze internationale betrokkenheid, doet men er waarschijnlijk verkeerd aan alleen te kijken naar verschillen in kennis en gevoelens tussen uiteenlopende groepen van burgers. Naast de angst voor verlies aan nationale identiteit en beleidsautonomie tellen vermoedelijk ook verschillen in belangen mee. Want de effecten op de levensomstandigheden van een politiek van open grenzen zijn niet voor alle burgers gelijk. Ook de Europese integratie kent winnaars en verliezers. Zo heeft Hans Vollaard in zijn proefschrift geanalyseerd hoe de vruchten van de Europese samenwerking op bijvoorbeeld het terrein van de gezondheidszorg meer ten goede zijn gekomen aan degenen die behoren tot de maatschappelijke bovenkant dan tot de onderkant.³¹ Mede hierdoor laat zich misschien verklaren dat onder degenen die bij het referendum over de Europese grondwet in juni 2005 een daverende ‘nee’ hebben laten horen, de lagere inkomensgroepen duidelijk oververtegenwoordigd waren.

Niet alleen ten aanzien de Europese integratie, maar evenzeer met betrekking tot het buitenlands veiligheidsbeleid lijken de grenzen te zijn bereikt van wat een meerderheid van burgers bereid is aan internationale verplichtingen te aanvaarden. Een aanwijzing voor de juistheid van de stelling dat het draagvlak voor deelname aan buitenlandse militaire missies zwakker aan het worden is, vormt het feit dat de steun voor de Nederlandse missie in Uruganda over de periode 2006-2009 een gestage daling laat zien.³² Er zijn verder weinig tekenen die erop wijzen dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking open staat voor het argument dat ons land zijn krijgsmacht mede dient te gebruiken om zijn internationale status te verhogen of meer zeggenschap in het internationale overleg te verwerven. Alleen de buitenlandspolitieke elite (met inbegrip van de spraakmakende gemeente) ziet, al dan niet uit eigenbelang, Nederland graag boven zijn gewichtsklasse boksen. Daar volksvertegenwoordigers door de grillige bewegingen op de kiezersmarkt meer en meer gevoelig zijn geworden voor de stemming in het land, legt dit grote beperkingen op aan het voeren van een ambitieus buitenlands beleid. Onze ambities raken bekneld. Dit is des te meer zo, omdat ook de koppeling van vredesoperaties aan ontwikkelingswerk – geen ontwikkeling zonder veiligheid, geen veiligheid zonder ontwikkeling – problematisch begint te worden. De sector van de ontwikkelingssamenwerking is immers zelf, vanwege de omstreden effectiviteit van hulp aan arme landen, ernstig in discussie geraakt.

Het begint erop te lijken dat grote delen van de Nederlandse samenleving zijn gaan lijden aan het syndroom van buitenlandse interventiemoeheid. In elk

31) Hans Vollaard, *Political territoriality in the European Union. The changing boundaries of security and healthcare*, Leiden: proefschrift, 2009, i.h.b. hoofdstuk 9.

32) Zie Philip Everts, ‘De Nederlandse publieke opinie over oorlog en vrede’, in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 39, 2010, nr.1/2, pp. 106-107.

geval werd in een notitie van het Instituut Clingendael vastgesteld dat in Nederland het draagvlak voor een actief buitenlandse beleid onder druk staat.³³ Overigens is ons land daarmee zeker niet als uniek te beschouwen. Ook in andere Europese landen ziet men, mede onder invloed van de economische crisis, een naar binnen gerichte houding van het grote publiek. Uiteraard vormt deze realiteit een ernstige belemmering voor de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheidsbeleid.

Wat speciaal de Nederlandse krijgsmacht aangaat, zullen de altijd al aanwezige spanningen tussen taken en middelen onder invloed van nieuwe bezuinigingen waartoe het kabinet-Rutte inmiddels heeft besloten, nopen tot een neerwaartse bijstelling van ambities en doelstellingen. Trouwens, ook nog los van de bezuinigingen was de slijtage aan materieel ten gevolge van de missie in Uruzgan al dusdanig groot, dat in het bijzonder de Koninklijke Landmacht in de komende jaren slechts beperkt inzetbaar zal zijn. Dit probleem is er uiteraard door de kortingen op de defensiebegroting niet kleiner op geworden. De stilzwijgende veronderstelling van de Verkenningen-exercitie die door het ministerie van Defensie in 2008 in gang is gezet (en twee jaar later is afgerond), bleek een luchtkasteel te zijn. Die veronderstelling luidde dat men de Nederlandse krijgsmacht in de toekomst zou kunnen vrijwaren van verdere aanslagen op de begroting door een onweerlegbare analyse op te stellen van dreigingen en veiligheidsrisico's in de wereld. En door het belang van Nederland breed uit te meten om een passende bijdrage te leveren ten einde die dreigingen en risico's het hoofd te bieden. Het is een hardnekkig misverstand te menen dat men op rationele gronden zou kunnen kiezen voor een bepaald model van de Nederlandse defensie. Andermaal is duidelijk geworden dat het de krappe financiële marges en de politieke opportuniteit zijn die uiteindelijk voor het grootste deel bepalen welke kwaliteit krijgsmacht wij hebben of zullen krijgen.³⁴

De omvang van de aangekondigde ombuigingen, cumulerend in bijna een miljard op jaarbasis,³⁵ leidt ertoe dat de wens van de defensieleiding om aan alle soorten van militaire operaties te kunnen meedoen, waarschijnlijk niet meer kan worden vervuld. Dit betekent dat de Nederlandse krijgsmacht van

33) *Nederland in een veranderende wereld: een buitenlands beleid voor de toekomst*. Notitie Instituut Clingendael t.b.v. de kabinetsformatie (juni 2010), p. 2.

34) De veronderstelde rivaliteit tussen de krijgsmachtsdelen lijkt thans minder gewicht in de schaal van de (her)inrichting van de krijgsmacht te werpen dan in het verleden. Mogelijk heeft de opeenvolgende reeks van bezuinigingen na de Val van de Muur bij betrokken belangengroepen geleid tot een houding van berusting.

35) Dit bedrag omvat een component van € 635 miljoen aan structurele bezuinigingen, een deel van € 175 miljoen om overschrijdingen uit voorgaande jaren recht te zetten en een restant bedrag om ruimte te scheppen voor innovaties. Zie brief van de minister van Defensie dd. 8 april 2011 aan de Tweede Kamer, *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*.

morgen vermoedelijk niet meer in staat zal zijn operaties aan het hoge eind van het conflict- en geweldspectrum uit te voeren. De uitspraak die minister-president Rutte bij de regeringsverklaring in de Tweede Kamer op 26 oktober 2010 deed, namelijk dat Nederland als bondgenoot herkenbaar en betrouwbaar blijft ‘door te blijven inzetten op een veelzijdig inzetbare krijgsmacht’, heeft slechts de overtuigingskracht van een bezweringsformule. De werkelijkheid is dat de financiële voorwaarden ontbreken om operaties uit te voeren die aan hogere eisen voldoen wat betreft o.a. inzet van zware uitrusting en bevelvoering dan stabilisatie-operaties.³⁶ Wat zullen de politieke implicaties van dit inkrimpingsscenario zijn?

Om die vraag te beantwoorden is het leerzaam eerst te kijken naar de situatie in Groot-Brittannië. Aan de overzijde van het Kanaal is in de kring van het diplomatieke en militaire *establishment* grote bezorgdheid ontstaan naar aanleiding van de vergaande bezuinigingen die de regering-Cameron de Britse defensie heeft opgelegd in het kader van de *Strategic Defence and Security Review* (SDSR). Die bezorgdheid betreft vooral de waarde van het Verenigd Koninkrijk als militaire (en dus ook politieke) partner van de VS bij de uitvoering van veiligheidstaken in de wereld. Zal die waarde niet aanzienlijk verminderen? Zullen de Britten nog wel in staat zijn in geïntegreerd verband met de Amerikanen mee te vechten? De Britse regering wil doen geloven dat de jongste bezuinigingen in dit opzicht niets zullen veranderen, maar – zo dit laatste al waar is – moet men er rekening mee houden dat nu toch echt het definitieve einde nabij is van de strategische rol die Groot-Brittannië zo graag in de wereld heeft willen zoeken. Vergelijkingen met het opgeven van permanente militaire presentie ten oosten van Suez, ruim 40 jaar geleden, zijn gemaakt.³⁷ In de nieuwe situatie ziet Londen zich, twaalf jaar na de politieke overeenkomst van St. Malo, gedwongen militair

36) In het eindrapport *Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht in de toekomst* (Den Haag, Ministerie van Defensie, mei 2010), worden vier beleidsopties voor de Nederlandse krijgsmacht geïdentificeerd en uitgewerkt, te weten “Veilig blijven” (met de nadruk op bescherming van het eigen grondgebied), “Kort en krachtig” (met de nadruk op het interveniëren in conflictgebieden buiten Europa), “Veiligheid brengen” (met de nadruk op het stabiliseren van onveilige landen of gebieden) en “Veelzijdig inzetbaar” (een krijgsmacht die in staat is de drie eerder genoemde taken uit te voeren). Ko Colijn en Kees Homan bepleiten in hun Clingendael-notitie *Verkennen, verkiezen en heroverwegen* (CSCP Occasional Paper, Den Haag: Instituut Clingendael, mei 2010), ‘een combinatie van de multifunctionele krijgsmacht met een duidelijk accent op stabilisatiecapaciteit’ (p. 21). De vraag is of de nadruk op dit laatste niet zodanig groot zal worden dat van het eerste profiel (een multifunctionele, dus een volledig inzetbare krijgsmacht) weinig zal overblijven.

37) Over de defensiebezuinigingen in Groot-Brittannië, zie Margriet Drent, “‘Rule Britannia’ te uur? De Britse defensieherijking onder de liberaal-conservatieve coalitieregering”, in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 34, 2010, nr.5, pp. 4-10. Over de weerslag van deze bezuinigingen op de mondiale ambities van Groot-Brittannië, zie Bagehot, ‘Austerity Britain’s global ambitions’, in: *Economist*, 23 oktober 2010, p. 40.

nauwer met Parijs te gaan samenwerken, hetgeen – hoe dan ook – een zekere afhankelijkheid van Frankrijk meebrengt. Het historisch sentiment van Agincourt en Trafalgar moet het afleggen tegen de rauwe werkelijkheid van slinkende begrotingen.

Op kleinere schaal en minder dramatisch is er ook iets soortgelijks aan de hand in de veiligheidspolitieke relatie tussen Nederland en de VS. Toegegeven: anders dan Groot-Brittannië is Nederland na 1945, ondanks zijn reputatie van trouwe bondgenoot, niet de partner geweest van wiens militaire steun en inzet Amerika bijna automatisch verzekerd was. Zo bleef ons land tijdens de eerste Golfoorlog (1990-91) militair op de achtergrond en deed het aan de tweede Golfoorlog (2003) in het geheel niet mee. Maar in de ogen van Washington was Nederland wel een land dat, hoe bescheiden de omvang van zijn krijgsmacht ook was, militair serieus kon worden genomen. Het was bijvoorbeeld de Amerikanen niet ontgaan dat bij de NAVO-luchtacties tegen Servië in 1999 de Nederlandse luchtmacht, vooral dankzij de modernisering (*mid-life update*) die de F-16 toestellen hadden ondergaan, als een der weinige Europese luchtmachten in staat was zij aan zij met de VS mee te strijden. Door de krapper geworden financiële middelen is nu sprake van een afnemende militaire gebruikswaarde van Nederland voor de VS, ook wanneer de Nederlandse regering in de nabije toekomst toch nog zou besluiten een beperkt aantal JSF-gevechtsvliegtuigen aan te schaffen. Dit kan tot gevolg hebben dat ons land zijn pretentie zal moeten loslaten deel uit te maken van de categorie van landen in de NAVO die er werkelijk toe doen. Misschien zullen de bezuinigingen, aangemoedigd door het Brits-Franse defensie akkoord van november 2010, voor de regering een nieuwe stimulans vormen te zoeken naar nauwere militaire samenwerking in Europees verband. Duitsland en ook België blijven dan de meest aangewezen partners. Maar zeker op de kortere termijn zal dit vermoedelijk weinig effect opleveren. Indien men inderdaad mag aannemen dat de politieke invloed van een lid van een alliantie samenhangt met de omvang van zijn militaire bijdrage, kan dit op zijn beurt ertoe leiden dat de stem van Nederland in het bondgenootschappelijk overleg in de toekomst minder zal meetellen. Zal Nederland zich verlagen tot de rang van Denemarken, zoals ooit in een vlag van nationale vertwijfeling is uitgeroepen? Dit mogelijke effect moet serieus onder ogen worden gezien. De vraag hoe ernstig of schadelijk dit eventueel is, zal overigens in de Nederlandse politiek uiteenlopend worden beantwoord.

Bovenstaande gevolgtrekking staat nog los van de vraag of Nederland met de totstandkoming van een kabinet, welks voortbestaan afhankelijk is van de steun van een radicale rechts-populistische partij die (ook) in het buitenland als een anti-Islam beweging wordt gezien, reputatieschade lijdt. Ook als men mocht menen dat het met deze schade, mede gelet op de voorbeelden in andere landen (Oostenrijk, Italië en wederom Denemarken), wel mee zou kunnen vallen, valt moeilijk te ontkennen dat de indirecte invloed van de PVV op het regeringsbeleid zal fungeren als rem op het aangaan van vergaande internationale verplichtingen. En dat geldt zeker voor verplichtingen op het

terrein van de internationale veiligheid, bij uitstek een domein waarin *free-rider* gedrag een permanente verleiding vormt.

Conclusie

De vraag aan het begin van dit opstel was of het nog gerechtvaardigd is te spreken van een Atlantisch primaat in het Nederlands veiligheidsbeleid. Een niet gering probleem bij de beantwoording is dat het begrip primaat een duidelijke ordening en hiërarchie van beleidsvoorkeuren vooronderstelt. In het declaratoire beleid van Nederland is evenwel een dergelijke ordening meer en meer gaan ontbreken; alle veiligheidspolitieke kaders – NAVO, EU en ook VN en OVSE – worden van belang geacht. Vaak is een beroep gedaan op het concept van de *interlocking and mutually reinforcing institutions*, dus het denkbeeld van een samenstel van instellingen die elkaar aanvullen en wederzijds versterken. Beleidsmakers en diplomaten plegen in hun uitlatingen de noodzaak tot het stellen van prioriteiten of het maken van keuzes te ontkennen. Het is hun tweede natuur om, figuurlijk gesproken, verschillende ballen tegelijk in de lucht te houden. Dit is niet onbegrijpelijk vanuit het standpunt dat Nederland zijn invloed slechts kan vergroten, indien het aan zoveel mogelijk diplomatieke tafels tegelijk plaats neemt.

Een factor van bijzonder belang is hierbij het Nederlandse zelfbeeld, dit wil zeggen het beeld van Nederland als middelgroot land dat de officiële vertegenwoordigers in hun buitenlandse contacten overeind proberen te houden. Het is vooral op deze gedachte, het idee dat Nederland op grond van zijn economische betekenis niet zo maar een klein land is, dat de ambities van het Nederlands beleid waren gebaseerd. Deze ambities zijn onder druk komen te staan door een combinatie van twee met elkaar samenhangende factoren: de gegroeide weerzin in de Nederlandse samenleving tegen het dragen van relatief grote internationale verantwoordelijkheden en de verminderde middelen die ten behoeve van *duties beyond borders* ter beschikking worden gesteld.

Gezien het feit dat diverse opties worden opengehouden kan, oppervlakkig gezien, het Nederlands veiligheidsbeleid van vandaag worden betiteld als een veiligheidsbeleid *à la carte*. Maar de vraag is natuurlijk of, als het er werkelijk op aankomt – *when the chips are down*, Nederland uiteindelijk toch niet de Amerikaanse kaart zal spelen. Zou men in die zin nog wel degelijk van een Atlantisch primaat kunnen blijven spreken? Ik ben geneigd die vraag bevestigend te beantwoorden. Maar tegelijk wens ik daarbij te onderstrepen dat die keuze waarschijnlijk eerder door praktische overwegingen zal worden bepaald dan te herleiden is tot een principiële beleidsvoorkeur of diepe overtuiging, zoals voorheen het geval leek te zijn. Het volgen van de Atlantisch lijn in een situatie waar werkelijk moet worden gekozen, zou vooral voortvloeien uit het feit dat de NAVO voor alle militaire zaken van enig formaat nog steeds de *only game in town* is. Het is eigenlijk

verbazingwekkend dit te constateren, in het licht van alle twijfel die commentatoren en anderen regelmatig hebben uitgesproken over de bestaansreden van de organisatie in de toekomst.³⁸ Maar zelfs indien men over de vitaliteit van de NAVO een optimistischer oordeel mocht hebben, valt niet weg te poetsen dat het fundament onder de organisatie sinds geruime tijd aan slijtage onderhevig is. In dit verband is het tekenend dat de Amerikaanse regering weigerde een leidende rol te spelen in de uitvoering van de militaire acties van het Bondgenootschap in en rond Libië, waartoe in maart 2011 was besloten. Zij beschouwde het betrokken land niet als een strategisch kerngebied en meende bovendien reeds aanzienlijk belast te zijn door de (nog) lopende militaire missies in Irak en Afghanistan. Washington liet weloverwogen het initiatief aan de (grotere) Europese landen. De tijd dat de VS ten opzichte van de NAVO in een pars-pro-toto verhouding stond, leek voorbij.

Mocht de Nederlandse regering desondanks in de praktijk willen vasthouden aan het Atlantisch Bondgenootschap als het primaire kader voor de vaststelling en uitvoering van het veiligheidsbeleid, dan is het nog zo dat in een asymmetrische relatie als die tussen Nederland en de VS de keuzes van de sterke partij nu eenmaal zwaarder wegen dan die van de zwakke. Bepalend voor de verdere ontwikkeling van de Nederlands-Amerikaanse relatie is dan ook dat de regering van de VS, het zij nogmaals gezegd, niet langer naar de wereld kijkt door het prisma van de Europese veiligheid. Daardoor ziet zij ook het Bondgenootschap niet meer als een absolute noodzaak voor de bescherming van de positie van de VS als leidende wereldmogendheid. De lauwe reactie van vrijwel alle Europese landen op de herhaalde oproep van president Obama om meer troepen naar Afghanistan te sturen, zal deze Amerikaanse zienswijze alleen maar hebben bevestigd. In Washington is het beeld gaan overheersen van een Europa dat onderling verdeeld is, te veel met zijn eigen problemen bezig is en zich niet bewust is van zijn verantwoordelijkheid in de wereld of – nog erger – te lafhartig is die verantwoordelijkheid te dragen. Een dergelijke negatieve perceptie moet ook wel doorwerken op de Amerikaanse verhouding tot Nederland, die onlangs *sowieso* is belast door het besluit van de Nederlandse regering de militaire missie in Uruzgan niet voort te zetten.

Voor niemand kan de symboliek verborgen blijven van het feit dat het uitgerekend de opstelling van de linkse coalitiepartner, de PvdA, is geweest, waardoor het laatste kabinet-Balkenende gedwongen was dit besluit te nemen. Dit is gebeurd tegen de uitdrukkelijke wens van een Amerikaanse president wiens verkiezing in november 2008 juist de harten van politici van linkse

38) Zie bijvoorbeeld de artikelen van de invloedrijke Engelse commentator Philip Stephens, 'Nato's long drift towards irrelevance', in: *Financial Times*, 23 september 2010 en van de nestor van de Nederlandse buitenlandcommentatoren J.L. Heldring, 'Keuzes en prioriteiten', in: *NRC Handelsblad*, 16 december 2010.

huize sneller had doen kloppen. Weliswaar slaagde het kabinet-Rutte er in januari 2011 op het nippetje in voldoende parlementaire steun te verwerven voor een Nederlandse trainingsmissie ten behoeve van de Afghaanse politie in de provincie Kunduz, maar deze overwegend civiele missie valt in de eerste plaats aan te merken als een poging de politieke schade voor Nederland in Washington te beperken. De nieuwe Nederlandse bijdrage in Afghanistan vormde niet veel meer dan een pleister op de wonde die de eerdere Nederlandse militaire aftocht had veroorzaakt. Ongeveer hetzelfde valt op te merken over de deelname van Nederland aan de eerder vermelde militaire acties van de NAVO met betrekking tot Libië. Weliswaar ging Nederland door middel van de inzet van vier F-16's bijdragen aan de handhaving van het vliegverbod boven dit land, maar anders dan bijvoorbeeld België, Noorwegen en Denemarken deed het niet mee aan het uitschakelen van gronddoelen vanuit de lucht. Hiertoe ontbrak het kabinet de politieke ruimte. Maar los hiervan geldt dat de vermindering in het engagement van de VS met Europa onvermijdelijk haar weerslag heeft op de mate waarin Den Haag in zijn veiligheidsbeleid op Washington kan blijven steunen. De mogelijkheden hiertoe zijn waarschijnlijk kleiner geworden. De conclusie moet derhalve luiden dat de veiligheidspolitieke band van Nederland met de VS haar dwingende en beslissende karakter voor een belangrijk deel heeft verloren als gevolg van de geopolitieke verschuivingen die zich in de wereld gedurende de afgelopen 20 jaar hebben voltrokken – alle officiële retoriek over de onverminderde betekenis van de transatlantische relatie ten spijt.

De trans-Atlantische elite en de Nederlandse buitenlandse politiek sinds 1945

Thomas Gijswijt

Inleiding

Het beeld van Nederland als ‘trouwe bondgenoot’ van de Verenigde Staten heeft ruim twintig jaar na de val van de Berlijnse Muur weinig aan kracht verloren. Ondanks het wegvallen van de communistische dreiging uit het Oosten blijkt het Atlantische primaat in de Nederlandse buitenlandse en veiligheidspolitiek nog steeds te bestaan.¹ Het Irak-Rapport van de Commissie Davids (februari 2010) liet wat dit betreft weinig aan de verbeelding over. De Nederlandse beslissing om Amerika *de facto* te steunen in het streven naar *regime change* in Irak werd zonder diepgaand overleg getroffen. Het feit dat met Minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer, Minister van Defensie Henk Kamp en Premier Jan Peter Balkenende drie overtuigde Atlantici de teugels van de Nederlandse buitenlandse politiek vast in handen hadden, resulteerde in een welhaast automatische ‘Atlantische reflex.’ Zoals de Commissie Davids het formuleerde: ‘in de door de Commissie onderzochte periode prevaleerde de Atlantische reflex boven enigerlei op

1) Zie: Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: In den Toren, 1974; Duco Hellema, ‘De Politieke Betrekkingen tussen Nederland en de Verenigde Staten 1945-2005’, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jrg. 121, 2008, nr. 3, pp. 284-295.

Europa gerichte houding.’² Begin 2011 kwam van onverwachte zijde opnieuw bevestiging van de ‘trouwe bondgenoot’-these. De Wikileaks website en verschillende Nederlandse nieuwsorganisaties publiceerden tientallen telegrammen afkomstig van de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Hierin omschreef de Amerikaanse ambassadeur Clifford Sobel Nederland in 2005 onder andere als een “vital transatlantic anchor in Europe.”³ Sobels’ opvolger, Roland Arnall, berichtte hoe Maxime Verhagen, vlak voordat hij aantrad als Minister van Buitenlandse Zaken in het Kabinet-Balkenende IV, benadrukte dat hij de veelgehoorde kritiek over zijn uitgesproken pro-Amerikaanse houding als een “badge of honor” beschouwde.⁴ Tal van andere voorbeelden maakten duidelijk dat een groot deel van de Nederlandse buitenlandspolitieke elite nog steeds in belangrijke mate gericht is op de Verenigde Staten.

Hoe kunnen we de ‘Atlantische reflex’ van de Nederlandse buitenlandspolitieke elite verklaren? Bij het beantwoorden van deze vraag zal ik me voornamelijk richten op de Nederlandse participatie in de formele en informele trans-Atlantische netwerken en organisaties die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn ontstaan. Mijn voornaamste conclusie is dat de intensieve persoonlijke contacten en uitwisselingen tussen Nederland en Amerika, die in het kader van deze netwerken en organisaties plaatsvonden, gezamenlijk een belangrijke factor vormen bij het verklaren van het Atlantische primaat in de Nederlandse buitenlandse politiek. Het formuleren van buitenlands beleid is immers een proces van sociale interactie dat geen rekening houdt met de landsgrenzen. De Nederlandse buitenlandspolitieke elite is verwickeld in een continu debat over de herijking en herdefiniëring van nationale belangen en het omzetten van deze belangen in een effectieve buitenlandse politiek die eveneens oog heeft voor de heersende waarden en normen.⁵ Persoonlijke ervaringen en voorkeuren van beleidsmakers spelen hierin net zo zeer een rol als de publieke opinie en het ‘collectieve geheugen’ van een land. De concepten, ideeën en percepties die ten grondslag liggen aan het definiëren van nationale belangen worden onvermijdelijk van buitenaf beïnvloed. Het ligt voor de hand dat dit voornamelijk gebeurt via de elite – een selecte groep

2) Commissie Davids, ‘Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak’, Amsterdam: Boom, 2010, p. 119.

3) De hier gebruikte Wikileaks telegrammen zijn onder meer beschikbaar op de Wikileaks website en op <http://nos.nl/artikel/211837-overzicht-van-de-gepubliceerde-nederlandse-wikileakscables.html>. Clifford Sobel, ‘Ambassador’s Parting Thoughts’, 22 augustus 2005.

4) Zie Bas Paternotte, “Wikileaks: Maxime Verhagen ‘will be a solid and effective friend’”, in: HP-De Tijd Website, 28 november 2010, <http://www.hpdetijd.nl/2010-11-28/wikileaks-maxime-verhagen-will-be-a-solid-and-effective-friend-i>. Ik wil Bas Paternotte hartelijk bedanken voor het ter beschikking stellen van dit telegram, dat nog niet door Wikileaks is gepubliceerd.

5) Zie Peter J. Katzenstein (red.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1996; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

van beleidsmakers, politici, intellectuelen, CEO's, activisten en journalisten – die over het algemeen toonaangevend is in het debat over nationale belangen en de buitenlandse politiek.

De invloed van Amerika op het denken en handelen van de Nederlandse buitenlandspolitieke elite is gedurende de afgelopen zes decennia van maatgevend belang geweest. Dit valt terug te voeren op een aantal factoren: 1. de Amerikaanse leiderschapspositie binnen het Westerse systeem van veiligheids- en Bretton-Woods organisaties dat tot stand kwam tijdens en kort na de Tweede Wereldoorlog; 2. de culturele en ideologische verwantschap tussen belangrijke delen van de Nederlandse en Amerikaanse elites, versterkt door de emotionele band van de bevrijding en het Marshallplan;⁶ 3. een explosieve groei van uitwisselingen en contacten tussen Nederland en Amerika tijdens de eerste decennia van de Koude Oorlog; 4. de intensivering van de economische banden tussen beide landen, vooral sinds het ontstaan van de Gemeenschappelijke Markt in Europa; 5. de rol van Nederland als bemiddelaar tussen Europa, Groot-Brittannië en Amerika.

De formele en informele Atlantische Gemeenschap

Tijdens de ontstaansfase van het Westerse systeem van collectieve veiligheid en economische samenwerking was Amerika de onbetwiste leider. De ongeëvenaarde industriële productiecapaciteit van de Verenigde Staten, de dominante positie van de Amerikaanse dollar en het Amerikaanse monopolie op de atoombom maakten al voor de officiële afkondiging in 1947 van de Truman Doctrine duidelijk dat Washington het leiderschapsstokje in de democratische wereld had overgenomen van Londen. In de woorden van Harvard historicus Charles Maier: '... political elites in Europe accepted a limited capacity for international decision making. They looked to Washington to set collective policies and provide collective goods: economic and social stability, and international security.'⁷ Amerika leverde de belangrijkste bijdrage aan het IMF en de Wereldbank, garandeerde door deelname aan de NAVO de veiligheid van West-Europa en gaf met het Marshall Plan een belangrijke impuls aan de economische wederopbouw en integratie (en tot op zekere hoogte Amerikanisering) van Europa.

6) Zie hierover het belangrijke artikel van John Owen IV, 'Transnational Liberalism and U.S. Primacy', in: *International Security*, jrg. 26, 2001, nr. 3. Owen stelt dat (pp. 120-121): 'No coalition has formed to counterbalance U.S. power because political liberalism constitutes a transnational movement that has penetrated most potential challenger states at least to some degree. [...] Liberal elites the world over tend to perceive a relatively broad coincidence of interest between their country and other liberal countries.'

7) Charles S. Maier, *Among Empires: American Ascendancy and Its Predecessors*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006, pp. 233-234.

De trans-Atlantische samenwerking werd bevorderd door de wijdverbreide consensus over de lessen van de jaren dertig. De economische wereldcrisis en de hieruit resulterende politieke crisis in Duitsland hadden aangetoond dat economische stabiliteit onlosmakelijk verbonden was met politieke stabiliteit. De internationale economische crisis werd, met andere woorden, gezien als een belangrijke oorzaak voor het succes van het nazisme in Duitsland. Alleen door effectievere internationale samenwerking konden beide vormen van stabiliteit gewaarborgd zijn. In een land als Nederland, met een sterk van het buitenland afhankelijke economie, was het duidelijk dat de traditionele neutraliteitspolitiek geen toekomst meer had. In de Verenigde Staten bekenden zich zelfs voormalige aartsisolationisten als de Republikeinse Senator Arthur Hendrick Vandenberg tot het internationalisme van de Truman regering. In de preambule van het Noord-Atlantisch Verdrag werd de Westerse consensus samengevat als de bescherming van ‘de vrijheid, het gemeenschappelijk erfgoed en de beschaving van hun bevolking, welke zijn gegrondvest op de beginselen van democratie, persoonlijke vrijheid en rechtsorde.’ Geen twee andere delen van de wereld bleken, mede natuurlijk door de Koude Oorlog-dreiging, zo zeer in staat te denken en handelen in termen van gemeenschappelijke in plaats van puur nationale belangen.

Een belangrijk kenmerk van het Westerse systeem *made in America* was de bereidheid in Washington om zich, ondanks het grote machtoverwicht ten opzichte van de Europese partners, over het algemeen te houden aan de regels van de trans-Atlantische organisaties. Dit democratische en liberale karakter van de Amerikaanse hegemonie in West-Europa verklaart waarom het Amerikaanse leiderschap vaak als legitiem werd beschouwd en dus op relatief weinig weerstand stuitte. In de woorden van de Amerikaanse politicoloog G. John Ikenberry: The United States sought to take advantage of the postwar juncture to lock in a set of institutions that would serve its interests well into the future and, in return, it offered – in most instances quite reluctantly – to restrain and commit itself by operating within an array of postwar economic, political and security institutions.⁸ De aard van het Amerikaanse politieke systeem zorgde er bovendien voor dat Europeanen betrekkelijk makkelijk toegang kregen tot beleidsmakers en politici in Washington. Dit betekende allerm minst dat het Atlantisch bondgenootschap altijd eensgezind opereerde;

8) G. John Ikenberry, *After Victory, Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2001, p. 164. Robert Keohane gebruikt in deze context de termen ‘hegemonic cooperation’ en ‘international regimes.’ Zie Robert O. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton en Oxford: Princeton University Press, 1984, 2005, p. 137. Zie ook John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford: Clarendon Press, 1997, p. 50. Gaddis stelt dat ‘the habits of domestic democratic politics’ de Amerikanen hielpen bij het *alliance management*: ‘Negotiation, compromise, and consensus-building abroad came naturally to statesmen steeped in the uses of such practices at home.’

het betekende wel dat de alliantie de capaciteit bezat interne crises te verwerken.

De trans-Atlantische samenwerking werd nog door een aantal andere factoren bevorderd. Enerzijds werd de eerste helft van de 20ste eeuw gekenmerkt door een Amerikanisering van Europa, vooral in economische en culturele zin. Tegelijkertijd kunnen we in dezelfde periode spreken van de Europeanisering van Amerika. Niet alleen de Amerikaanse deelname aan twee Europese oorlogen, ook het grote aantal vooraanstaande Europese denkers, kunstenaars en academici dat tijdens het interbellum naar Amerika emigreerde was verantwoordelijk voor dit proces. Hannah Arendt, Hans Morgenthau, Theodor Adorno, Leo Strauss, Henry Kissinger, Walter Benjamin, Kurt Weill en talrijke andere Europeanen drukten hun stempel op de Amerikaanse (politieke) cultuur. Omdat beide processen – Amerikanisering en Europeanisering – elkaar overlaptten en wederzijds beïnvloedden is het wellicht juister om te spreken van een trans-Atlantisering van Noord-Amerika en West-Europa. Op het niveau van de buitenlandspolitieke elites is dit proces bijzonder ver gegaan: het heeft zich, afgezien van de officiële organisaties zoals de NAVO en de OECD, gemanifesteerd in tal van trans-Atlantisch georiënteerde *think tanks*, onderzoekscentra en informele netwerken zoals de Bilderberg Groep en de *Trilateral Commission*. Charles Maier concludeert in dit verband: ‘... the American ascendancy nurtured a new transnational elite.’⁹

Het Nederlandse establishment was door deze ontwikkeling in toenemende mate gericht op Washington en New York in plaats van op Londen, Parijs of Bonn. Washington vertegenwoordigde nu het centrum van de macht in het Westerse bondgenootschap, terwijl New York het hoofdkwartier van de Verenigde Naties herbergde en in veel opzichten de financiële en culturele hoofdstad van de democratische wereld werd. De Amerikaanse elite-universiteiten vervulden deze rol in de academische wereld. Regelmatige bezoeken aan de Verenigde Staten werden nu voor de Nederlandse buitenlandspolitieke elite een vanzelfsprekendheid. Deze ontwikkeling werd overigens mogelijk gemaakt door de revolutie in de luchtvaart die tegelijkertijd plaatsvond. Vanaf begin jaren vijftig werden directe trans-Atlantische vluchten een betaalbaar alternatief voor de Holland-Amerika lijn.

9) Maier, 2006, p. 233. Zie speciaal over de Nederlands-Amerikaanse dimensie: Thomas Gijswijt, ‘The Bilderberg Group and Dutch-American Relations’, in: Hans Krabbendam, Cornelis A. van Minnen en Giles Scott-Smith (red.), *Four Centuries of Dutch-American Relations*, Amsterdam: Boom, 2009, pp. 808-818. Zie ook: Kenneth Weisbrode, *The Atlantic Century. Four Generations of Extraordinary Diplomats Who Forged America’s Vital Alliance with Europe*, Cambridge, MA., Da Capo Press, 2009.

De eerste generatie Nederlandse Atlantici

Wat betekende dit alles voor Nederlandse 'leden' van de trans-Atlantische elite? Ernst van der Beugel, een van de *founding fathers* van het Nederlandse Atlanticisme, was als jonge diplomaat *present at the creation* en kan als voorbeeld dienen. Van der Beugel behoorde tot een generatie die vanzelfsprekend de bevrijding identificeerde met President Franklin D. Roosevelt en Generaal Dwight D. Eisenhower.¹⁰ Deze emotionele band met de Verenigde Staten werd in de jaren na 1945 versterkt door de verkondiging van de Truman Doctrine en vooral door het Marshall Plan. Als assistent van de Nederlandse Marshall-hulp afgevaardigde H.M. Hirschfeld was Van der Beugel nauw betrokken bij de implementatie van het Marshall Plan. In 1947 maakte Van der Beugel deel uit van de Europese delegatie die het Amerikaanse congres moest overtuigen van de noodzaak miljarden dollars in de wederopbouw van Europa te investeren. Enerzijds bleef Van der Beugel zijn leven lang onder de indruk van de generositeit van het Marshall Plan. Anderzijds kreeg hij in Washington ook te maken met de eerder genoemde openheid van het Amerikaanse politieke systeem. Zoals Van der Beugel jaren later in een *oral history* interview voor de Truman Library memoreerde: '... a very interesting thing about it was that we were suddenly confronted with the very difficult relation between the Executive and the Congressional branch of the United States Government. We were, as a matter of fact, mobilized by the Executive to help in getting the thing through Congress, which was a fascinating experience ...'¹¹

Van der Beugels' uitgesproken Atlanticisme was natuurlijk niet alleen gebaseerd op dankbaarheid. Tijdens de vroege Koude Oorlog stond het voor hem vast dat de veiligheid van West-Europa uitsluitend door de nieuwe supermacht Amerika kon worden gegarandeerd. Militair gezien was alleen de Verenigde Staten in staat de dreiging uit het Oosten te neutraliseren, al dan niet met inzet van atoombommen. Hier kwam bij dat de ervaring van de jaren dertig het vertrouwen in bondgenoten dichter bij huis – Engeland en Frankrijk – ernstig had geschaad. Voor Van der Beugel was de herinnering aan het *appeasement* in München een belangrijke drijfveer voor zijn

10) Zie over Ernst van der Beugel de oratie van Giles Scott-Smith, 'Ghosts in the Machine? Ernst van der Beugel, the Transatlantic Elite, and the 'New' Diplomatic History', <http://depot.knaw.nl/5625/>.

11) Tijdens een latere reis door de Verenigde Staten schreef Van der Beugel over een vlucht van New York naar San Francisco: 'Iedereen zou één keer die sensatie moeten meemaken, omdat de fysieke aanraking met de grootte van dit land nodig is om te begrijpen wat het betekent, dat de boeren uit Minnesota belastinggeld voor de wereld voteren.' Dagboek van een Staatssecretaris, Collectie E.H. van der Beugel, 2.21.183.08, Nr. 1, Nationaal Archief (NA) Den Haag.

persoonlijke inspanningen om het Atlantische primaat in de Nederlandse buitenlandse politiek te beschermen.

Het uitgesproken Atlanticisme van Van der Beugel betekende niet dat hij zich onthield van kritiek op Amerika. Regelmatig betreurde hij in zijn dagboek en brieven het gebrek aan Amerikaans leiderschap in de tweede helft van de jaren vijftig en gedurende de verschillende trans-Atlantische crises van de jaren zestig. Niettemin deed Van der Beugel er alles aan om de band tussen Europa en Amerika krachtig te houden en bleef hij zijn leven lang sceptisch over de wenselijkheid van Europese politieke integratie, die immers ten koste zou kunnen gaan van het Atlantische bondgenootschap. Als Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en als vooraanstaand lid van de PvdA mengde hij zich actief in het publieke debat. Achter de schermen onderhield hij nauwe contacten met de Amerikaanse ambassade in Den Haag. Tijdens de onderhandelingen over een Europese vrijhandelszone in 1958-1959 bedankte de *political counselor* van de ambassade Van der Beugel hiervoor uitdrukkelijk: 'Het State Department en de andere posten hoorden het meest via ons.'¹² Nederland kon als medeoprichter van de Europese Gemeenschappen Washington uit eerste hand informeren over Europese onderhandelingen en zo een trans-Atlantische brugfunctie vervullen.

Als secretaris-generaal van de Bilderberg Groep speelde Van der Beugel vanaf 1960 ook een belangrijke rol in de *informele* trans-Atlantische gemeenschap – de niet-officiële netwerken en organisaties die de buitenlandspolitieke elites uit Europa en Amerika bijeenbrachten. Dit soort netwerken kon een belangrijke rol spelen bij zowel het crisismanagement van de alliantie, als bij het kweken van begrip en consensus aan weerszijde van de Atlantische oceaan.¹³ Van der Beugels' eerste Bilderberg deelname, in januari 1959, bevestigde overigens zijn bezorgdheid over de mogelijke gevolgen van de Europese integratie van de Zes. 'Het staat voor mij vast,' zo schreef hij Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns na de Bilderberg discussie, 'dat Frankrijk zich heeft vastgeklemd aan het Europa van de Zes, niet omdat het de integratie wil, maar omdat het via het Europa van de Zes het leiderschap van deze groep wil veroveren.' Dit was onacceptabel, omdat de Franse conceptie van een economisch protectionistisch Europa dat zich op veiligheidsgebied onafhankelijker van de Verenigde Staten diende op te stellen niet viel te verenigen met het Nederlandse buitenlandse beleid. 'Het komt mij echter voor,' concludeerde Van der Beugel, 'dat wanneer de keuze wordt een

12) Ibid. Van der Beugel beklagde zich er wel over dat deze informatie vervolgens bij het Monnet netwerk terecht kwam, dat vervolgens via het parlement in Den Haag invloed kon uitoefenen op het regeringsbeleid inzake Europa.

13) Zie hierover Thomas Gijswijt, 'Beyond NATO: Transatlantic Elite Networks and the Atlantic Alliance', in: Andreas Wenger, Christian Nuenlist, and Anna Locher (red.), *Transforming NATO in the Cold War. Challenges Beyond Deterrence in the 1960s*, Londen en New York: Routledge, 2007, pp. 50-63.

gesloten blok onder leiding van Frankrijk, of het uit elkaar vallen van het Europa van de Zes, die keuze veel moeilijker zal zijn. Ik persoonlijk kan daar alleen van zeggen, dat het Europa van de Zes als instrument van Franse overheersing volstrekt onaanvaardbaar zou zijn.¹⁴

Van der Beugels' houding was niet onbelangrijk omdat hij begin jaren zestig achter de schermen Luns' hardnekkige strijd tegen de Gaullistische plannen voor Europa ondersteunde.¹⁵ Verder gebruikte hij zijn positie binnen de Bilderberg Groep om na het beroemde 'dubbele veto' van President de Gaulle in januari 1963 het anti-Gaullistische verzet binnen de Atlantische gemeenschap te mobiliseren.¹⁶ In talrijke brieven en gesprekken met vooraanstaande Amerikanen waarschuwde hij voor de gevolgen van het Gaullisme – dat hij veelvuldig met het fascisme vergeleek – en het gebrek aan eenheid binnen het Westen.¹⁷

Ernst van der Beugel was natuurlijk allerminst de enige Nederlandse vertegenwoordiger van de trans-Atlantische elite. Opvallend genoeg kunnen twee ministers van Buitenlandse Zaken die in ernstige conflicten met Washington verwickeld waren, eveneens tot deze groep gerekend worden. Zowel Dirk Stikker als Joseph Luns bleven, ondanks diepgaande meningsverschillen met Amerika betreffende Indonesië en Nieuw-Guinea, overtuigde Atlantici.¹⁸ Stikker en Luns waren staatsman genoeg om te voorkomen dat de politieke meningsverschillen met Washington een blijvende negatieve uitwerking hadden op hun persoonlijke relaties met vooraanstaande

14) Van der Beugel aan Luns, 19 januari 1959, Bijlage 35 a, Nr. 2, Collectie Van der Beugel, NA.

15) Zie over de zogenaamde Fouchet onderhandelingen Mathieu Segers, 'De Gaulle's Race to the Bottom: The Netherlands, France and the Interwoven Problems of British EEC Membership and European Political Union, 1958-1963', in: *Contemporary European History*, jrg. 19, 2010, nr. 2, pp. 11-132.

16) De Gaulle weigerde Groot-Brittannië toe te laten treden tot de Europese Gemeenschappelijke Markt en sloeg het Amerikaanse voorstel om de Franse kernmacht te integreren in de NAVO af. Zie over de resulterende crisis: Thomas W. Gijswijt, 'Running for President of the West: Kennedy's European Trip in June 1963', in: Giles Scott-Smith en Valérie Aubourg (red.), *Atlantic, Euratlantic or Europe-America*, Parijs: Soleb, 2011, p. 152-171.

17) De sterke emotionele band die Van der Beugel voelde met Amerika blijkt duidelijk uit zijn correspondentie. Zo schreef hij in maart 1964 aan de Amerikaanse uitgever van *Life Magazine*, Charles Jackson: 'I write because the only issue in the field of foreign relations, in which I am totally and emotionally involved is the issue of United States-European relations. I feel myself committed to do everything I can (although I know that I cannot do very much) to foster and defend the closest possible relations with, and friendship for the United States.' Van der Beugel aan C.D. Jackons, 2 maart 1964, Nr. 7, Collectie Van der Beugel, NA.

18) Zie Albert Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Amsterdam: Boom, 2010; Dirk Stikker, *Men of Responsibility. A Memoir*, New York: Harper & Row, 1966.

Amerikanen. Zo bleef Stikker nauw bevriend met de Amerikaanse Secretary of State Dean Acheson, ondanks de in Stikkers' ogen verwerpelijke rol die Washington bij het tot stand komen van de Indonesische onafhankelijkheid had gespeeld.

De Nederlandse brugfunctie

Het feit dat Den Haag minder moeite had dan een land als Frankrijk om Amerikaans leiderschap – dat vooral in Parijs al snel als dominantie werd gezien – te accepteren, versterkte de natuurlijke brugfunctie van Nederland tussen Amerika en Europa. Het is dan ook geen toeval dat Stikker en Luns beide Secretaris-Generaal van de NAVO zijn geweest, een positie die ze zonder Amerikaanse steun niet zouden hebben verkregen. In de jaren voor zijn benoeming tot Secretaris-Generaal in 1961 had Stikker als Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO reeds een bijzondere rol als informele bemiddelaar vervuld. Stikker gebruikte hiervoor zijn zomerhuis in Menaggio aan het Italiaanse Comomeer, niet ver van het jaarlijkse vakantieadres van de Duitse Bondskanselier Konrad Adenauer. Temidden van diepgaande meningsverschillen betreffende de rol van nucleaire wapens in de NAVO verdediging, de Berlijn-crisis en De Gaulle's plannen voor een Frans-Brits-Amerikaans directoraat binnen de NAVO, organiseerde Stikker hier informele besprekingen tussen Adenauer en de militaire en civiele leiding van de NAVO – SACEUR, Lauris Norstad en Secretaris-Generaal Paul-Henri Spaak. Het was tijdens een van deze bijeenkomsten, op 9 september 1960, dat Generaal Norstad zijn voorstel deed om de NAVO de vierde atoommacht te laten worden.¹⁹ Het *alliance management* lag met andere woorden niet exclusief in handen van de Amerikanen – kleinere landen als Nederland konden door middel van de trans-Atlantische elite een bemiddelende rol spelen.

Mede door de actieve rol van Nederland in de formele en informele organisaties en netwerken van de trans-Atlantische alliantie, werd Den Haag hofleverancier van topfunctionarissen binnen de NAVO, de OECD en de Bretton Woods organisaties. Begin jaren zeventig ontstond zo de opvallende situatie dat Luns Secretaris-Generaal van de NAVO was, Emile van Lennep Secretaris-Generaal van de OECD en Sicco Mansholt voorzitter van de Europese Commissie. De toonaangevende columnist van de New York Times

19) Zie het uitgebreide verslag dat Stikker voor Luns schreef: Dirk Stikker, 'Besprekingen op 8 en 9 september 1960 te Menaggio tussen Adenauer, Blankenhorn, Spaak, Norstad, de Staercke en mijzelf', Collectie D.U. Stikker, 2.21.156, Nr. 54, NA. Zie over Stikkers' trans-Atlantische netwerk ook: Christian Nuenlist, 'Educating the Capitals: Dirk Stikker's Struggle for Transatlantic Unity, 1958-1964', in: Scott Smith en Aubourg, *Atlantic, Euratlantic or Europe-America*, Parijs: Soleb, 2011, p. 152-171.

Cyrus Sulzberger concludeerde: 'the small countries of the West furnish the North Atlantic coalition with an astonishing amount of organizing ability and individual intelligence. [...] There is no limitation to a man's importance in the Western world simply because his nation happens to be relatively weak.'²⁰ Het is opvallend dat Luns, Van Lennep en Mansholt allen reeds voor hun benoeming actief waren in de Bilderberg Groep en andere trans-Atlantische netwerken.²¹

Het moet overigens gezegd worden dat het Nederlandse Atlanticisme niet monolithisch was. In het strikte Atlanticisme van Van der Beugel en Luns lag de nadruk op de noodzaak van krachtig Amerikaans leiderschap binnen het Atlantische bondgenootschap en scepsis tegenover de gedachte van een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Daarnaast bestond er ook een denkstroming die meer de nadruk legde op de Europese integratie. Dit Euro-Atlanticisme ging juist uit van de gedachte dat een werkelijk verenigd Europa een effectievere partner van Amerika zou kunnen vormen. Belangrijke vertegenwoordigers van het Euro-Atlanticisme waren onder anderen Max Kohnstamm, Pieter Blaisse en andere leden van het Monnet-netwerk. '[J]ouw instinct [is] het instinct [...] van een Katholiek continentale Europeaan,' schreef Van der Beugel in 1967 aan zijn vriend Blaisse.²² Dit betekende echter allerm minst dat mensen als Blaisse en Kohnstamm tegenstanders van nauwe trans-Atlantische samenwerking waren. Net als Van der Beugel maakten ze deel uit van de trans-Atlantische elite: Blaisse en Kohnstamm bezochten regelmatig Bilderberg conferenties; reisden naar New York en Washington voor gesprekken met vooraanstaande Amerikanen; waren betrokken bij *think tanks* als het Atlantic Institute en de Council on Foreign Relations en werkten in het geval van Kohnstamm nauw samen met Amerikaanse stichtingen als de *Ford Foundation*. Monnet en Kohnstamm schrokken er niet voor terug om hun uitstekende band met het *State Department* in Washington te gebruiken om druk uit te oefenen op Europese hoofdsteden tijdens belangrijke Europese onderhandelingen.²³

20) C. L. Sulzberger, 'The Thrust of the Dutch', in: *New York Times*, 23 juni 1972.

21) Luns was van 1964 tot en met 1984 aanwezig bij alle Bilderberg bijeenkomsten; Van Lennep was in dezelfde periode bij 15 Bilderberg conferenties; Mansholt nam deel aan de Bilderberg conferenties in 1963 en 1964.

22) Van der Beugel aan Blaisse, 7 april 1967, Nr. 7, Collectie Van der Beugel, NA.

23) Zoals Van der Beugel schreef over de onderhandelingen over de Verdragen van Rome: 'At that time it was usual that if Monnet thought that a particular country made difficulties in the negotiations, the American diplomatic representative in that country approached the Foreign Ministry in order to communicate the opinion of the American Government which, in practically all cases, coincided with Monnet's point of view. Hardly ever was there overt pressure, but there was no doubt where the United States stood on these issues.' Ernst van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership. European Integration as a Concern of American Foreign Policy*, Amsterdam, London, New York: Elsevier, 1966, p. 323.

Vietnam en de jaren zestig

Midden jaren zestig begon de oorspronkelijke generatie Nederlandse Atlantici zich zorgen te maken over het gebrek aan belangstelling voor de trans-Atlantische samenwerking bij een nieuwe generatie Nederlanders. De anti-Vietnam protesten en de over het algemeen vrij anti-Amerikaans georiënteerde studentenbewegingen deden het ergste vrezen voor de toekomst van het Atlantische bondgenootschap. In de zomer van 1966 deelde Van der Beugel deze zorgen met de leden van het Bilderberg Steering Committee. Terugkijkend naar de ontstaansfase van de Bilderberg Groep stelde hij: 'there were of course expressions of different views in and outside Bilderberg but one can say that practically everybody in a position of influence in the Western world and practically every participant in the Bilderberg conferences agreed on a few basic assumptions (need for European integration, need for a maximum of cohesion in the Atlantic world, need for a strong defensive posture towards the Eastern Bloc etc.) ... What is, however, very worrying is the phenomenon of the widening gap between the views of two groups about these basic assumptions of the fifties: the leading elites of our countries whose members still hold most of the vital posts in the Western world, on the one hand, and, on the other, the great mass of people, and most especially the young people.'²⁴ Om deze generatiekloof te overbruggen onderging de Bilderberg Groep in deze jaren bewust – en grotendeels succesvol – een verjongingskuur. In het geval van Nederland betekende dit dat nieuwe gezichten als Laurens Jan Brinkhorst, Victor Halberstadt, Wim Duisenberg en Max van der Stoep aan de Bilderberg tafel plaatsnamen. Daarnaast werd vanaf de jaren zeventig het toenemende belang van de trans-Atlantische economie zichtbaar door de regelmatige deelname van CEO's van Shell, Unilever, Akzo, ING en andere banken en multinationals.

Ook Washington was zich terdege bewust van het belang van persoonlijke contacten en uitwisselingen binnen de informele Atlantische gemeenschap. Zoals Giles Scott-Smith in zijn boek *Networks of Empire* heeft aangetoond, waren programma's als het *Foreign Leaders Program* van het *State Department* en het Fulbright programma in belangrijke mate gericht op het rekruteren en

24) Van der Beugel aan Bilderberg Steering Committee, augustus 1966, Nr. 7, Collectie Van der Beugel, NA.

socialiseren van potentiële nieuwe ‘leden’ van de trans-Atlantische elite.²⁵ Talrijke Nederlandse politici, journalisten, beleidsmakers, studenten en wetenschappers kregen zo de kans om door Amerika te reizen en met vooraanstaande Amerikanen te spreken. In de jaren vijftig en zestig waren onder andere Joop den Uyl, Hans van Mierlo, Henk Vredeling, Hans Wiegel en Norbert Schmelzer van de partij. Hoewel het onmogelijk is de precieze invloed van dit soort reizen en contacten te bepalen, is het opvallend dat de Amerika-kritische houding die binnen het linkse politieke spectrum eind jaren zestig onder invloed van de Vietnam-protesten steeds dominanter werd, niet heeft geleid tot een fundamentele koerswending in de Nederlandse buitenlandse politiek onder het kabinet-Den Uyl (1973-1977).²⁶

De tweede generatie Atlantici na het einde van de Koude Oorlog

Na het einde van de Koude Oorlog leek het onvermijdelijk dat de Nederlandse elite zich steeds meer op Brussel zou gaan richten. Met het wegvallen van de Sovjet-dreiging leek een belangrijke reden voor het Atlantische primaat in de Nederlandse buitenlandse politiek te zijn weggevallen. Bovendien beloofde de Europese Gemeenschap na Maastricht het pad van een daadwerkelijke Europese buitenlandse politiek in te slaan. De Joegoslavië-crisis maakte echter al snel duidelijk dat de Verenigde Staten als enige wereldwijde *Ordnungsmacht* nog steeds onmisbaar was – zelfs voor de stabiliteit in Europa. Omdat tegelijkertijd de tijd van het Eurocentrisme in de Amerikaanse buitenlandse politiek voorbij was, begon Den Haag het als een belangrijke taak voor Nederland te zien om de trans-Atlantische betrekkingen te onderhouden. Net als tijdens de Koude Oorlog bleef het dus zaak om Europese integratie niet ten koste van de NAVO te laten gaan. Een nieuwe generatie Atlantici bestaande uit onder meer de eerder genoemde Kamp, Balkenende, De Hoop Scheffer en Verhagen dacht in termen die zeer vergelijkbaar waren met die van Van der Beugel vijftig jaar eerder. Dit nieuwe Atlanticisme was eveneens gebaseerd op een combinatie van belangen,

25) Zie Giles Scott-Smith, *Networks of Empire. The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France, and Britain, 1950-1970*, Brussel, P.I.E. Peter Land: 2008, p. 419: 'The transition of the Leader Program in its first two decades, from a means to project socio-economic and political values to a method of alliance management via elites, is clearly evident. In the early years it was another way of promoting change in recipient societies by introducing American models, but by the late 1960s it had become more a means to try and prevent (or at least re-direct) change. The Emphasis on Youth was triggered by the appearance of up-and-coming generations who, in the case of Europe, needed to be "socialised" within a transatlantic outlook to avoid pressure on established political forces to take an alternative direction.'

26) Zie hierover Duco Hellema, 2008, p. 292. Van der Stoep was Minister van Buitenlandse Zaken en Vredeling Minister van Defensie in dit Kabinet.

normen en persoonlijke ervaringen. Voor Jaap de Hoop Scheffer was Van der Beugel een belangrijke leermeester geweest.²⁷ Bij Maxime Verhagen is het naar eigen zeggen nog steeds de ervaring van de Tweede Wereldoorlog die zijn Atlanticisme heeft beïnvloed. Verhagens' regelmatige bezoeken aan de Amerikaanse begraafplaats in Margraten en de ervaringen van zijn grootvader in het concentratiekamp Buchenwald hebben ervoor gezorgd dat hij – net als oudere generaties Atlantici – Amerika nog steeds ziet als 'bevrijder.' In het eerder genoemde gesprek met Ambassadeur Arnall formuleerde Verhagen het als volgt: 'According to Verhagen, younger Dutchmen whose parents did not live through the liberation of Holland did not understand the depth of the gratitude felt by their elders. For many of the younger generation -- including some of his colleagues in the new Cabinet -- the Vietnam war had been a more significant influence in determining their attitudes toward the U.S.'²⁸ Het gevoel van solidariteit met Amerika werd bij deze nieuwe generatie Nederlandse Atlantici natuurlijk versterkt door de gebeurtenissen van 11 september 2001 en de beslissing van de NAVO om, voor het eerst in de geschiedenis van het bondgenootschap, een beroep te doen op artikel 5.

Het is natuurlijk moeilijk om de hoogst persoonlijke indrukken en ervaringen die ten grondslag kunnen liggen aan het Atlanticisme van een deel van de Nederlandse buitenlandspolitieke elite in cijfers te vatten. Desondanks is het op basis van de voorbeelden hierboven gerechtvaardigd te concluderen dat de emotionele trans-Atlantische band het politieke prisma waardoor de betreffende Atlantici de wereld zien, mede bepaalt. Daarnaast is het duidelijk dat de verwevenheid van de Nederlandse buitenlandspolitieke elite met de trans-Atlantische (en mondiale) netwerken en instituties ook na de Koude Oorlog groot is gebleven. Op regeringsniveau namen in het nieuwe millennium onder anderen Verhagen, Balkenende en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans regelmatig deel aan de Bilderberg conferenties. Jaap de Hoop Scheffer was als Secretaris-Generaal van de NAVO eveneens stevast aanwezig. Ook Jeroen van der Veer, jarenlang topman van Shell, maakte deel uit van deze trans-Atlantische elite en werd – mogelijk mede door zijn Bilderberg ervaringen – uitgekozen om samen met Madeleine Albright de NAVO commissie voor te zitten die in 2010 advies uitbracht over het nieuwe NAVO strategisch concept.

27) Zie Giles Scott-Smith, 'Ghosts in the Machine?', Ernst van der Beugel, the Transatlantic Elite, and the "New" Diplomatic History', <http://depot.knaw.nl/5625/>. p. 5.

28) Zie noot 3. Ambassadeur Arnall schreef verder: 'By agreeing to meet with the American ambassador even before assuming his new position, Verhagen clearly wanted to signal his intention to pursue a strong trans-Atlantic agenda as Foreign Minister. His ties to the United States are personal as well as professional -- he has traveled extensively there with his family (often in a camper) and participated in a USG-sponsored International Visitor's Leadership Program (IVLP) exchange in 1999. Verhagen's son will also shortly begin a six-month flight-training course in Arizona.'

De Wikileaks telegrammen maken duidelijk dat de Amerikaanse diplomatie zich terdege bewust is van het belang van deze emotionele band tussen Nederland en de Verenigde Staten. In de zomer van 2009 stond de bilaterale relatie geheel in het teken van een mogelijke verlenging van de Nederlandse missie in Afghanistan. De nieuwe Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Fay Hartog Levin, concludeerde dat ‘the senior leadership of the body politic’ de noodzaak van een verlenging inzag. Ze baseerde deze conclusie onder andere op een gesprek met Koningin Beatrix – een trouw lid van de Bilderberg Groep – die de ambassadeur had toevertrouwd dat het moeilijk zou worden ‘but it must be done.’ Een belangrijk middel om de tegenstanders rond PvdA-leider Wouter Bos te overtuigen bestond uit gesprekken met vooraanstaande Amerikaanse militairen en diplomaten. In het *Engagement Plan* van de Amerikaanse ambassade nam het bezoek van Generaal David Petraeus aan Nederland een belangrijke plaats in:

‘CENTCOM Gen. Petraeus [sic] will visit the Netherlands in support of the 65th anniversary of the WWII Market Garden operation (‘A Bridge Too Far’) in mid-September. He will deliver three speeches throughout the country, which are expected to get significant media attention. We are working with his staff to identify opportunities for him to meet appropriate ministers and parliamentarians.’²⁹ De symbolische betekenis van dit bezoek kon nauwelijks groter zijn. Petraeus was niet alleen commandant geweest van de 101st Airborne Division, die een belangrijke rol in operatie Market Garden had gespeeld; Petraeus bracht eveneens as van zijn overleden vader terug naar diens geboorteplaats Franeker. De historisch-emotionele band tussen Nederland en Amerika kon op deze wijze politiek geïnstrumentaliseerd worden.

Hoezeer ook Nederlandse topambtenaren en diplomaten betrokken waren bij de Amerikaanse pogingen om de PvdA over de streep te krijgen wordt eveneens duidelijk uit de Wikileaks telegrammen. Pieter de Gooijer, directeur-generaal politieke zaken bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en Karel van Oosterom, de raadsadviseur voor Buitenlandse Zaken van premier Balkenende, vroegen Amerikaanse contacten herhaaldelijk om druk uit te oefenen op Minister Bos. De PvdA-leider weigerde in te zien dat Den Haag alleen bij de G20 mocht aanschuiven vanwege de actieve internationale rol die Nederland onder meer in Afghanistan op zich had genomen.³⁰ Ook de Nederlandse ambassadeur in Washington, Renée Jones-Bos, liet de Amerikanen weten dat ‘she was willing to help as needed and that she was “working” Transportation Ministers Eurlings (CDA) and State Secretary for European Affairs Timmermans (Labor) to encourage coalition support for a

29) Fay Hartog Levin, Telegram Ambassade Den Haag, 9 augustus 2009, ‘Netherlands-Afghanistan: Post-2010 deployment possible but not in Uruzgan’.

30) Zie voor een goed overzicht het artikel van Juurd Eijssvoogel en Leonie van Nierop, ‘Een complexe dans van diplomaten rond Bos’, in: *NRC Handelsblad*, 15 januari 2011.

longer-term Uruzgan commitment.’³¹ Hoewel de pogingen om de PvdA te overtuigen faalden, illustreren de telegrammen hoe nauw verweven de Nederlandse en Amerikaanse buitenlandspolitieke elites ook tegenwoordig nog zijn en hoe zeer de Atlantici in Den Haag hechten aan een sterke politieke band met Washington. Ook wordt duidelijk hoe de Nederlandse ambitie om mee te spelen op het hoogste internationale niveau – in dit geval de G20 – leidt tot vergaande coördinatie en samenwerking met Washington. Amerika is immers nog steeds het toonaangevende land in de meeste internationale organisaties en bondgenootschappen. Zonder effectief Amerikaanse leiderschap gebeurt er weinig in de VN, de NAVO of de G20 – hieraan heeft ook de veelbesproken *rise of the rest* tot nog toe weinig veranderd.

Conclusie

Voor de Nederlandse beleidselite zal het Atlanticisme ook in de komende jaren een belangrijk ijkpunt voor de Nederlandse buitenlandse politiek blijven. Het kost gezien de instabiele situatie aan de grenzen van de Europese Unie – denk aan Georgië, aan Iran of aan de democratische revoluties in Noord-Afrika en het Midden-Oosten – weinig moeite om een toekomstig crisisscenario te ontwikkelen dat, zoals de Joegoslavische burgeroorlog, alleen door actieve Amerikaanse inmenging opgelost kan worden. Puur in termen van het Nederlandse nationale (en het Europese) belang blijft de trans-Atlantische samenwerking daarom essentieel. Wel is het zo dat ook de overtuigde Atlantici zich ervan bewust zijn dat Washington een grotere rol van de EU als *global player* zou toejuichen.³² Zoals Minister van Buitenlandse Zaken Verhagen begin 2010 stelde: ‘Nederland zal zich volop moeten inzetten om een sterke Europese Unie tot stand te brengen. Een Europese Unie die zich op het wereldtoneel kan manifesteren als de derde geopolitieke machtsfactor, naast de Verenigde Staten en China.’³³ De paradoxale situatie doet zich dus voor dat de Nederlandse Atlantici zich de komende jaren meer op Brussel zullen moeten richten. Alleen door een actieve bijdrage van de Atlantisch ingestelde landen binnen de EU kan immers een Europa ontstaan dat zichzelf ziet als mondiale partner van Amerika, niet als concurrent.

Voor Washington zal Nederland, ook na de terugtrekking uit Afghanistan, een interessante partner blijven. Als een van de meest Atlantisch

31) Fay Hartog Levin, Telegram Ambassade Den Haag, 3 december 2009, ‘Netherlands: Reactions to President’s Afghanistan Speech.

32) Zie bijvoorbeeld de speech van Hillary Clinton, ‘Remarks on the Future of European Security’, L’École Militaire, Parijs, 29 januari 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/136273.htm>

33) Toespraak Maxime Verhagen, minister van Buitenlandse Zaken, bij de Bilderbergconferentie ‘Duurzaam Herstel’, Oosterbeek, 6 februari 2010.

georiënteerde landen op het Europese continent en als ‘trans-Atlantische bruggenbouwer’ is Nederland nog steeds een van de landen waar Amerika als eerste zal aankloppen waar het de EU betreft. Tijdens het Nederlandse EU voorzitterschap in 2004 bleek dit uit het feit dat Washington via Den Haag Europese beslissingen over het wapenembargo tegen China en over de toetreding van Turkije tot de EU kon beïnvloeden.³⁴ Of dit zal betekenen dat Den Haag verzekerd kan zijn van Amerikaanse steun voor een plekje aan de G20 tafel is natuurlijk de vraag. Het is duidelijk dat Premier Balkenende in 2009 zowel door zijn lange ervaring als regeringsleider – en de internationale contacten die hij hierdoor kon cultiveren – als door het argument dat Nederland in Afghanistan had aangetoond een vooraanstaande rol in de wereld te willen en kunnen spelen, de uitnodiging voor de G20 had bemachtigd. Premier Rutte zal het wat dat betreft in de toekomst moeilijker hebben, zeker gezien de vergaande bezuinigingsplannen op het gebied van defensie. Des te belangrijker is het dat Nederland zich niet in Brussel buitenspel zet door toe te geven aan de verleiding om de wijdverbreide anti-Europese stemming in Nederland voor politieke doeleinden te gebruiken. Alleen een Nederland dat zowel in Brussel als in Washington als betrouwbare en constructieve partner wordt gezien, zal ook in de toekomst een rol van betekenis kunnen spelen in de officiële en informele organisaties en netwerken van de trans-Atlantische gemeenschap.

34) Zoals Ambassadeur Sobel schreef: “Balkenende and FM Bot take pride in building bridges between the U.S. and Europe. Nowhere was this more evident than during the Dutch presidency of the EU. On two issues of great importance to the U.S. -- the China Arms Embargo and accession talks for Turkey -- the Dutch moved, with our active urging, from following an EU “consensus” set by others to redefining the issue on their, and our, terms. In both cases, Bot and Balkenende overcame initial skepticism and concluded that Dutch and U.S. interests coincided -- a pattern we have seen repeated on other less important issues. FM Bot began the EU presidency telling us that lifting the Arms Embargo was a “done deal.” Later, however, he actively intervened to prevent a lift on “his” watch, saying that he did not want the blame for causing a rift between the U.S. and EU. Despite Balkenende’s personal skepticism about bringing Turkey into the EU, he and Bot (a former Ambassador to Turkey) worked hard to ensure that Turkey got its date to start accession talks with the EU during the Dutch presidency, and want to see the agreement they helped negotiate successfully implemented. We will want the Dutch to continue to draw on the relationships they developed during the presidency to coax both sides to move in the right direction as October 3 approaches.” Clifford Sobel, ‘Ambassador’s Parting Thoughts’, 22 augustus 2005.

Liever Monnet dan Metternich: economische integratie volgens de communautaire methode?

Bart van Riel¹

Inleiding

In het debat over de Griekse crisis heeft Nederland een extreme positie ingenomen, zoals ook is vastgesteld in de inleiding van dit boek. De Nederlandse positie in de Griekse kwestie lijkt te passen in een algemenere trend sinds de opkomst van Fortuyn en die bovendien reeds vertaald is in beleid. Daarbij hoort ook een toenemende discrepantie tussen de (hardvochtige) eisen van de Tweede Kamer en de beperkte manoeuvreerruimte van de Nederlandse bewindslieden in de ‘Europa’ om het EU-beleid in de door Nederland gewenste richting bij te sturen.

Aanleiding voor deze bijdrage is de motie Weekers-De Nerée van mei 2010 waarin de Nederlandse regering wordt verzocht om tot een rigoureuze hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) met een kleinere rol voor de Raad én de Europese Commissie ten koste van een nieuw te creëren onafhankelijk orgaan. De motie speelde een rol bij de Nederlandse positiebepaling in de ‘werkgroep Van Rompuy’, die in het najaar van 2010 kwam met voorstellen voor versterking van *economic governance* binnen de EU. Met name de houding ten aanzien van de rol van de Europese Commissie die daaruit voortvloeide kan als extreem worden bestempeld, en impliceert een

1) De auteur dankt Marco Bos, Horst Junk, Jos Kester en Jacques Pelkmans voor commentaar, suggesties, inspiratie en informatie.

breuk met de Nederlandse opvattingen ten aanzien van de rol van de Commissie in de EMU. Maar is er wel reden om de Europese Commissie zo te wantrouwen? En in hoeverre is er sprake van een trend waarbij Nederland zich door extreme posities in te nemen buiten spel zet in de Europese onderhandelingen. De eerste vraag wordt onderzocht aan de hand de ontwikkelingen ten aanzien van het SGP, in het bijzonder vanaf de aanloop naar de handhavingscrisis in 2003. Ten aanzien van de tweede vraag wordt Nederlandse opstelling rond asiel en migratie en de Europese begroting onder de loep genomen. De conclusie die op basis van op basis van die casusanalyses getrokken moet worden is tamelijk ontluisterend: binnenlandse bepaalde standpunten zorgen ervoor dat Nederland zich in de Europese onderhandelingen buiten spel zet. Met andere woorden, de nationale en de Europese *winsets* overlappen elkaar niet meer. Er dreigt een vicieuze cirkel waarbij de radicale opstelling de manoeuvreerruimte van de Nederlandse onderhandelaars nog verder beperkt, er geen gewenste resultaten worden geboekt, de eurosceptis verder toeneemt en daarmee de radicale opstelling. De vraag is hoe Nederland weer aansluiting kan vinden bij de Europese realiteit.

De crisis en de revisie van het SGP

Begin mei 2010 dreigde het verlies van vertrouwen van de financiële markten in de terugbetalingsmogelijkheden van de Griekse overheidsschuld te escaleren tot een algemene vertrouwenscrisis betreffende schatkistpapier uit de eurozone. De andere lidstaten moeten Griekenland te hulp schieten. Minister De Jager vraagt de Kamer om instemming met het de deelname van Nederland aan het eerder overeengekomen gezamenlijk steunpakket van het IMF en de eurolanden². Tegen deze achtergrond wordt op 7 mei 2010 in de Tweede Kamer de motie Weekers-De Nerée voorgesteld die later met bijna algemene steun wordt aangenomen.³ Strekking van die motie: het verzoek aan de regering ‘het momentum aan te grijpen om het initiatief te nemen tot een rigoureuze hervorming van het SGP en tot mogelijk een onafhankelijk orgaan te komen dat belast wordt met handhaving van het pact en daartoe het mandaat en de middelen krijgt om eigenstandig begrotingsdiscipline bij een lidstaat af te dwingen’.

Hoewel de motie vooral gericht lijkt tegen de Raad, is het in feite ook een motie van wantrouwen tegen de Europese Commissie. De Commissie is hoedster van het Verdrag (artikel 17.1 VEU). Volgens de motie zou een nieuw op te richten onafhankelijk orgaan deze taak op het terrein van het stabiliteits- en groeipact moeten overnemen. Dit blijkt ook uit de bijdrage van

2) Kamerstuk 21 501-07, nr. 709 (Brief van Minister De Jager 3 mei 2010).

3) Kamerstuk 21 501-07, nr. 713 (Motie van de leden Weekers en De Nerée tot Babberich).

de indieners van de motie aan het kamerdebat.⁴ In antwoord op de vraag waarom er aarzelingen zijn over het gegeven dat alleen de Commissie naar zaken gaat kijken, stellen zij ondermeer dat ‘het feit dat wij in deze situatie zitten, is mede veroorzaakt door de rol van de Commissie bij het SGP’, en ‘de Europese Commissie heeft een slechte staat van dienst als het erom gaat landen aan begrotingsafspraken te houden’.

Korte tijd na de aanneming van het Verdrag van Lissabon, waarin de positie van de Europese Commissie in het pact wordt versterkt, vraagt de Kamer in feite om een nieuwe Verdragswijziging die de positie van de Europese Commissie verzwakt door de oprichting van een nieuw onafhankelijk orgaan. Daaruit spreekt een groot wantrouwen tegenover de Europese Commissie en wordt gebroken met een langjarige traditie. Nederland is altijd een groot voorstander geweest van de communautaire methode en de daarbij behorende sterke positie van de Europese Commissie. Dit uit een mix van idealisme en eigenbelang (een sterke Commissie als tegenwicht tegen de Frans-Duitse as).⁵

Nederland en de rol van de Commissie in de EMU

De Kamermotie vraagt om een rigoureuze hervorming van het SGP waarbij een nieuw onafhankelijk orgaan moet waken over de handhaving van de begrotingsafspraken. Dit orgaan moet er mede komen omdat de Commissie deze rol zou hebben verzaakt. Maar klopt dit wel? En wat was de inzet van Nederland ten aanzien van de rol van de Europese Commissie in de buitensporige tekortprocedure gedurende de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht, waar deze geïntroduceerd is, en gedurende de onderhandelingen over het grondwettelijk Verdrag, waar is gepoogd de rol van de Commissie te versterken? In hoeverre betekent de motie een breuk met de Nederlandse inzet?

*Het initiatief tot meer ‘institutionele orthodoxie’ tijdens de EMU-onderhandelingen*⁶

Een belangrijk uitgangspunt van het Delors-rapport was dat het begrotingsbeleid van de lidstaten met het oog op een goede werking van de muntunie wel gecoördineerd moest worden maar niet gecentraliseerd, zoals

4) Kamerstukken 21 501, nr. 743, p. 4 (De Nerée) en Handelingen TK 7 mei 2010, TK 81-6893 (Weekers).

5) Zie Anjo G. Harryvan, 2009, *In pursuit of influence. The Netherlands European Policy during the formative years of the European Union, 1952-1973*. Brussel: Peter Lang.

6) Deze subparagraaf is gebaseerd op: Bart van Riel en Alman Metten, *De keuzes van Maastricht: de hobbelige weg naar de EMU*, Assen, Van Gorcum, 2000, pp. 34-36, 58, 72-76.

het Werner-rapport uit 1970 voorstelde. Zowel Duitsland als Frankrijk – de twee dominante lidstaten in de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht – wilden dat deze coördinatie intergouvernementeel van karakter zou zijn met een beperkte rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement. De nadruk op het intergouvernementele is een constante in de Franse houding tegenover Europa. De Franse regering wilde de begrotingscoördinatie versterken door de richtlijnen voor het economische beleid op het niveau van de Europese Raad vast te stellen. De Commissie zou daarbij geen enkele rol spelen. Daarmee zou ook de positie van de lidstaten zowel tegenover de Commissie als tegenover de ECB kunnen worden versterkt. Bij de buitensporige tekortprocedure zou de Commissie het recht van initiatief voor het geven van een aanbeveling aan de lidstaten met de lidstaten moeten delen. De Duitse inzet bij de onderhandelingen over de EMU was vooral gericht op waarborgen voor prijsstabiliteit en de onafhankelijkheid van de ECB. Hierin paste geen rol voor de Europese Raad noch voor de Europese Commissie. In de buitensporige tekortprocedure zou de Europese Commissie hoogstens een advies mogen geven.

Mede op initiatief van België heeft het Nederlandse voorzitterschap getracht in de laatste fasen van de EMU-onderhandelingen de positie van de Europese Commissie en het Europees Parlement te versterken. De Belgische premier Eyskens waarschuwt in oktober 1991 in een notitie over de EMU voor het ‘afdrijven naar een overdreven technocratische en intergouvernementele aanpak (steeds ten nadele van Commissie en Parlement) en tegen de neiging tot directoire-vorming [van de grote landen]’. De Belgische regering pleit voor meer ‘institutionele orthodoxie’: de EMU moest worden ondergebracht in de normale Verdragsprocedures die het exclusieve initiatief recht van de Commissie waarborgen en de bevoegdheden van het Europees Parlement respecteren.

Het Belgisch initiatief werd in Nederland ondersteund door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Staatssecretaris Dankert wist Minister Kok van Financiën, de verantwoordelijke voor de EMU-onderhandelingen, ervan te overtuigen om de rol van het Europees Parlement en de Europese Commissie te versterken in het voorstel voor een EMU-Verdrag dat eind oktober 1991 aan de IGC werd voorgelegd. Bij de Commissie ging het om het versterken van het initiatiefrecht. In het voorstel was overal waar de Commissie een initiatief zou nemen, naast de *aanbevelings*optie tussen haakjes de verdergaande optie van een *Commissievoorstel* opgenomen. Het verschil tussen voorstellen en aanbevelingen is dat de Raad alleen met unanimitéit van voorstellen van de Commissie kan afwijken (artikel 293 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)). Dit verschil is, zoals duidelijk wordt in de volgende paragraaf, van grote praktische betekenis bij de handhaving van de begrotingsafspraken.

De Nederlandse voorstellen voor een sterkere rol van de Commissie zijn maar ten dele overgenomen. De verdergaande optie van een Commissie voorstel is alleen overgenomen waar het procedures betreft voor het opstellen

van nadere bepalingen in secundaire wet- en regelgeving (bv. over de multilaterale toezichtprocedure, artikel 121 VWEU). In de uitvoering van het multilateraal toezicht en de buitensporige tekortprocedure heeft de Commissie slechts het recht van aanbeveling. Een grotere rol van de Commissie werd door Denemarken, het VK, Frankrijk en Duitsland geblokkeerd.

De inzet van Nederland bij de onderhandelingen over het grondwettelijk verdrag

De positie van de Commissie in de handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact was ook onderdeel van de beraadslagingen in de Conventie (2002 – 2003). Vanuit de Conventie werd voorgesteld om de Commissie de mogelijkheid te bieden rechtstreeks eerste waarschuwingen omtrent buitensporige tekorten tot de betrokken lidstaat te richten.⁷ Verder zou de Raad in de daarop volgende stadia van de buitensporige tekortprocedure alleen op voorstel van de Commissie mogen besluiten. Over dit laatste punt was niet iedereen binnen de Conventie het eens. Op dit punt werd een compromis bereikt: het uiteindelijke voorstel dat de Conventie in juni 2003 aan de Europese Raad voorlegde, en dat de basis vormde voor de IGC over de Grondwet, gaf de Commissie een recht van voorstel voor wat betreft het vaststellen van het bestaan van een buitensporig tekort (artikel 126.6 VWEU),⁸ maar handhaafde de aanbeveling van de Commissie aan de Raad in de daarop volgende stadia.⁹ De Conventie stelde ook voor dat de Commissie in het kader van het multilaterale toezicht lidstaten zonder ruggespraak met de Raad een waarschuwing zou kunnen geven (gele kaart) en ook de mogelijkheid voor het nemen van specifieke maatregelen voor lidstaten in de eurozone ter versterking van de begrotingsdiscipline en aanbevelingen voor het economisch beleid.

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het Grondwettelijk Verdrag werd in 2002 uiteengezet in de regeringsnotitie *Europa in de steigers*.¹⁰ Deze was er op gericht dat een zich uitbreidende Unie in staat zou moeten blijven adequaat te kunnen handelen. In de Nederlandse analyse van destijds impliceerde dat een versterking van de communautaire methode: ‘de regering vindt dat de communautaire methode, met het samenspel tussen Commissie, Raad en Europees Parlement, haar slagvaardigheid in het verleden heeft bewezen ... deze methode [biedt], met een sterke Commissie, met

7) Zie Eindverslag van de Werkgroep VI economisch bestuur, Europese Conventie, 21 oktober 2002, CONV 357/2, p. 5.

8) De artikelen in deze bijdrage verwijzen naar de laatste versie van het Verdrag.

9) Ontwerp Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, *Europese Conventie*, 18 juli 2003, p. 119.

10) Kamerstuk 28 604 en 28 473, nr. 3.

machtsverhoudingen die zijn gekanaliseerd in een rechtssysteem, gestoeld op de gelijkheid van alle lidstaten, meer ingebouwde checks and balances dan de intergouvernementele weg. Kortom: liever Monnet dan Metternich’.

Hierbij werd ook expliciet de versterking van de rol van de Commissie bij de nakoming van het SGP genoemd. Tijdens de IGC over het grondwettelijk Verdrag maakte Nederland ‘in lijn met de bredere inzet van de regering voor een sterke rol voor de Commissie’ zich hard om ook in de buitensporige tekortprocedure de rol van de Commissie te versterken.¹¹ Nederland diende een amendement in met die strekking dat verder ging dan het hierboven besproken compromis in de Conventie. Hieruit valt op te maken dat de regering wilde dat de Raad ook in de verdere stadia van de buitensporige tekortprocedure op voorstel in plaats van op aanbeveling van de Commissie besluiten zou moeten nemen. In het eindspel van de IGC-onderhandelingen kwam Nederland hierover in botsing met andere lidstaten. Vier lidstaten onder aanvoering van Duitsland, wilden juist alles bij het oude laten en op dat punt dus het in de Conventie bereikte compromis over de versterking van de rol van de Europese Commissie terugdraaien.¹²

Uiteindelijk is er mede onder Nederlandse druk voor gekozen om het voorstel van de Conventie over te nemen waarbij de Commissie alleen het recht van voorstel krijgt voor het vaststellen van een buitensporig tekort maar waarbij de rest van de procedure onveranderd blijft.¹³ Zo is het ook terug te vinden in het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden. De door de Conventie voorgestelde mogelijkheid tot het nemen van specifieke maatregelen voor de lidstaten voor de eurozone en de mogelijkheid voor de Commissie om zonder ruggespraak aan de lidstaten een gele kaart te geven stonden niet ter discussie in de IGC. Deze vonden dus ook hun weg in het Verdrag van Lissabon.

Conclusie

Nederland heeft zowel bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht als bij de onderhandelingen over het grondwettelijk Verdrag consistent gepleit voor een grotere rol van de Commissie in het SGP. De Tweede Kamer neemt met de motie van mei 2010 over versterking van het pact hiervan radicaal afstand.

11) Kamerstuk 21 501-07, nr. 428 (brief Minister Zalm, 2 december 2003).

12) De vier lidstaten waren Duitsland, Griekenland, Italië en Polen. Zie: Richard Carter, ‘Solution proposed to tricky economic spat’, *euobserver.com*, 18 juni 2004 en Martin Heipertz en Amy Verdun, *Ruling Europe: the politics of the stability and growth pact*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 159.

13) Kamerstuk 21 501-20 en 29 213, nr. 53, p. 3 (brief Minister Bot en staatssecretaris Nicolai over de laatste onderhandelingen in de IGC, 22 juni 2004).

Tussen de laatste inzet van Nederland voor versterking van de rol van de Commissie in juni 2004 en de Kamermotie zit zes jaar. Een zeer relevante gebeurtenis in deze periode is de verwerping van het ontwerp voor een grondwettelijk verdrag in het referendum van 1 juni 2005. De meeste partijen hebben de uitslag van het referendum aangegrepen voor een meer eurosceptische houding waarbij het vooral ging om de invloed van Europa terug te dringen en de kosten van het lidmaatschap te beperken. Daarbij wordt de Commissie met meer (en lastiger en duurder) 'Europa' geassocieerd, en in het geval van de Kamermotie, met slecht beleid waarvan Nederland de dupe dreigt te worden. De brede steun voor de Kamermotie inzake het SGP moet waarschijnlijk tegen de achtergrond van een aantal meer algemene parallelle ontwikkelingen worden geplaatst.

Ten eerste, kwamen via het referendum de jaren Nederlandse twijfels die al sinds de jaren negentig groeiende waren naar de oppervlakte en werden. Deze werden inzet van het politieke debat. De achtergrond hiervan ligt mede in de ingrijpende verbreding en de verdiepingsprocessen in de Europese integratie. Ten tweede en in nauwe samenhang met verbreding en verdieping krijgen in Den Haag ook andere departementen dan de traditionele 'Europa-departementen' – Landbouw, Economische Zaken en Buitenlandse Zaken) steeds meer te maken met Europese integratie. Bij die departementen wordt 'meer Europa' primair gezien als 'minder Nederland'. Dat komt het duidelijkst tot uiting in de omslag van de netto betalingspositie Nederland halverwege de jaren negentig. Achtergronden hiervan zijn de hervorming van het GLB waarbij Nederlandse boeren relatief weinig directe inkomenssteun ontvangen en de groei van de structuurfondsen, waarvan Nederland als relatief rijk en homogeen land weinig profiteert. Het ministerie van Financiën zet vooral in op versoering van de EU-uitgaven en thans op een speciale regeling voor Nederland. Deze inzet, waarbij het ministerie zich vaak tegenover de Commissie ziet geplaatst – bijvoorbeeld als het gaat om de toerekening van de douanerechten als afdrachten van Nederland – wordt steeds overheersender in het Nederlandse Europabeleid. Opvallend gegeven daarbij is dat hetzelfde ministerie van Financiën op het terrein van de EMU de Commissie wel vaak als bondgenoot heeft gezien (zie volgende paragraaf). Ten derde, is de EU voor de burgers zichtbaarder geworden door zaken als de invoering van de chartale euro in 2002, door velen geassocieerd met prijsstijgingen, en de komst van met name Poolse werknemers in het kader van de geleidelijke liberalisatie van het vrij verkeer van werknemers met de nieuwe lidstaten. Evenals de eerder genoemde vakdepartementen associëren ook veel burgers de EU in eerste instantie met de Europese Commissie. Begin 2010 was er een breed gedragen gevoel in Nederland dat Eurocommissaris Kroes te streng zou zijn geweest voor Nederlandse banken die staatssteun hebben gekregen (met name ING). Ook met betrekking tot de gang van zaken rond de handhaving van het SGP richt de onvrede zich dus in belangrijke mate op de Europese Commissie. Maar in hoeverre is dit terecht? In de periode 2002-2005, toen het SGP door de weigerachtige opstelling van

Duitsland en Frankrijk onder grote druk stond en er sprake was van een handhavingscrisis, in hoeverre liet de Commissie haar oren toen hangen naar deze twee grote lidstaten?

De Commissie en de handhavingscrisis van het SGP¹⁴

De handhavingscrisis, die uitmondde in de beruchte vergadering van de Ecofin Raad van november 2003, begon in januari 2002. De Commissie constateerde al in 2001 een verslechtering van de begrotingssituatie in Portugal, Duitsland en Frankrijk.¹⁵ Eurocommissaris Solbes wilde Duitsland en Portugal in januari 2002 hiervoor een gele kaart geven. De Duitse premier Schröder wilde hier vanwege de naderende verkiezingen in Duitsland echter niets van weten, en mobiliseerde een blokkerende minderheid in de Raad. Hij beloofde wel de nodige maatregelen te nemen. De Commissie dreigde in de stemming hierover in de Ecofin Raad van februari 2002 het onderspit te delven en trok onder verwijzing naar de voorgenomen maatregelen van Duitsland en Portugal de gele kaarten terug.¹⁶ De Commissie bevestigde de gele kaart opnieuw te zullen gebruiken om een buitensporig tekort te voorkomen. Minister Zalm zei in de Kamer begrip te hebben voor de handelswijze van de Commissie,¹⁷ en ook Kamerleden vonden het verstandig dat de prestigestrijd over het geven van een waarschuwing niet op de spits was gedreven.

Een maand later beloofden de regeringsleiders op de Europese Raad van Barcelona de begrotingen in 2004 weer in evenwicht te brengen.¹⁸ Ook kreeg de Commissie de opdracht om met voorstellen voor versterking van de begrotingscoördinatie te komen (de Commissie kwam hiermee in november, zie verderop).

In de tweede helft van 2002 raakten de gebeurtenissen vervolgens in een stroomversnelling. Als eerste besloot Eurocommissaris Solbes Portugal een 'rode kaart' te geven. Het begrotingstekort in Portugal bleek veel hoger te zijn dan aangenomen. Volgens de toenmalige premier Barosso had de vorige

14) Daarbij is vooral gebruik gemaakt van kamerstukken (mn. dossiernummer 21 501-7 (onder nr. 349 tot 489); de relevante documenten uit de buitensporige tekortprocedure (die zijn nu allemaal vrijgegeven). (zie: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm en Heipertz en Verdun, op. cit., pp. 128-173.

15) Zie: *Overheidsfinanciën in de EMU 2001*, COM (2001) 355, pp. 3-4.

16) Kamerstuk 21 501-07, nr. 349 (Verslag Ecofin Raad van 12 februari 2002). Zie ook Heipertz en Verdun, op. cit., p. 123.

17) Kamerstuk 21 501-07, nr. 352 (Verslag AO over Ecofin Raad van 12 februari 2002).

18) Europese Raad van Barcelona 15 en 16 maart 2002, Conclusies van het voorzitterschap, punt 6 en 7.

socialistische regering er een puinhoop van gemaakt¹⁹. Vervolgens bleek dat de overheidstekorten in Frankrijk en Duitsland verder toenamen tegen de achtergrond van een veel lagere groei dan door beide landen aangenomen. Solbes kwam vervolgens met het voorstel beide landen meer tijd te geven om hun begrotingen in evenwicht te brengen (in 2006 in plaats van in 2004 zoals eerder in Barcelona afgesproken). Duitsland en Frankrijk zouden dan wel bereid moeten hun tekort met jaarlijks een half procent BBP terug te dringen. Dit voorstel wekte grote beroering in Nederland. Kamerlid De Nerée noemde het 'bij de wilde spinnen af', omdat juist het land dat het meest had aangedrongen op de totstandkoming van het SGP de oorzaak was van deze toestand.²⁰ Minister Hoogervorst was zeer ongelukkig met het Commissievoorstel, omdat geen van de betrokken lidstaten er om gevraagd had en omdat de Raad er niet over had gesproken.²¹ ECB-president Duisenberg kon evenwel meer begrip voor het voorstel opbrengen, vooral omdat het landen meer tijd gaf om aan hun verdragsverplichtingen te voldoen.

Solbes verdedigde zich tegenover Hoogervorst door er op te wijzen dat zijn voorstel ook inhield dat de lidstaten jaarlijks het tekort met een half procentpunt BBP moesten terugdringen. Volgens hem impliceerde dit een echte deadline in het pact.²² Een paar weken later betitelde Commissievoorzitter Prodi in een interview met *Le Monde* het Stabiliteitspact echter als 'dom' omdat het te rigide zou zijn. Dat deed de Commissie in Nederland (en elders) geen goed.

Frankrijk sloeg het voorstel van Solbes af: het kondigde aan dat de begroting pas in 2007 in evenwicht zou zijn en zei niets te voelen voor een toezegging om het tekort jaarlijks met minimaal een half procent te verminderen. Hiermee kwam Frankrijk in de Ecofin Raad van oktober 2002 alleen te staan. Ongeveer terzelfder tijd kwam de Duitse minister Eichel met de mededeling dat het Duitse tekort boven de drie procent uit zou gaan komen. Solbes reageerde prompt en verzekerde Duitsland van een rode kaart. Bondskanselier Schröder, die de verkiezingen had gewonnen, liet weten dit niet aan te zullen vechten (zoals hij wel deed met de gele kaart vóór de verkiezingen).

De Commissie kwam een paar weken later in november met het voorstel voor een rode kaart voor Duitsland en een gele kaart voor Frankrijk. Later kwam de Commissie ook met voorstellen tot herziening van het SGP, overeenkomstig het verzoek van de Raad (COM (2002) 668).

Minister Hoogervorst liet een persbericht uitgaan waarin hij de suggestie uit sommige media ontkrachtte dat de Commissie een radicale herziening van

19) Heipertz en Verdun, op. cit., p. 128.

20) Kamerstuk 21 501-07, nr. 375 (verslag AO 25 september 2002).

21) Idem en Kamerstuk 21 501-07, nr. 374 (Brief Minister Hoogervorst naar de Kamer).

22) 'Stabiliteitspact heeft echte deadline', interview met EC Solbes, NRC 5 oktober 2002.

het pact voorstelde.²³ Hij sprak van een welkome versterking van het pact en wees daarbij op de volgende punten: meer aandacht voor de lange termijn houdbaarheid van de overheidschuld; verscherpte surveillance voor lidstaten die achterblijven en landen met een hoge staatsschuld; meer aandacht voor tekortreductie in goede tijden; versterking van de rol van de Commissie bij de beoordeling van de prestaties van de lidstaten; en verbetering van de statistische informatie die de lidstaten aanleveren. Hij bleef kritisch over de suggestie van de Commissie om bij het tempo van de tekortreductie om begrotingsevenwicht te realiseren rekening te houden met de economische situatie, maar daarbij wel een ondergrens te hanteren van 0,5 procent BBP jaarlijks.

Begin 2003 nam de Raad de voorstellen van de Commissie over om Duitsland en Frankrijk respectievelijk de rode en de gele kaart te geven. Duitsland kreeg tot eind mei 2003 de tijd voor het nemen van passende maatregelen. Frankrijk trok zich weinig aan van de gele kaart; toen in maart bleek dat het tekort door de 3% grens heenging, trok de Commissie daarom ook hier de rode kaart. Dat werd vervolgens door de Raad bevestigd, en ook voor Frankrijk werd een termijn vastgesteld: uiterlijk begin oktober 2003 moesten er maatregelen worden getroffen om het tekort in 2004 weer onder de 3% te brengen.

Duitsland leek inderdaad de nodige maatregelen te treffen. Minister Eichel stuitte echter op verzet van de deelstaten en kon zijn plannen niet doorzetten. In november 2003 stelde de Commissie aan de Raad voor om een volgende stap te nemen in de buitensporige tekortprocedure. Dat hield in dat de aanbevelingen van de Raad aan beide landen openbaar werden en dat beide landen onder verscherpt toezicht kwamen (respectievelijk artikel 126.8 en 9 VWEU). Met name het laatste lag om redenen van prestige zeer gevoelig. Het activeren van artikel 126.9 zou bovendien ook de weg openen naar sancties (artikel 126.11 VWEU). De Commissie stelde voor om beide landen tot uiterlijk 2005 de tijd te geven om het tekort onder de drie procent te brengen.²⁴ Dit leidde later tot kritische commentaar in de Tweede Kamer (zie hieronder).

23) Minister Hoogervorst reageert op voorstellen Europese Commissie voor versterking van het Stabiliteits- en Groeipact, Ministerie van Financiën PERS-2002-267, Den Haag 28 november 2002. Het Ministerie bracht tegelijkertijd de notitie naar buiten *Tien misverstanden over het Stabiliteits- en Groeipact*, Den Haag 28 november 2002. Hierin werd ingegaan op de kritiek op het pact dat het niet nodig is, niet zou werken en te rigide zou zijn. Dit ook naar aanleiding van de publicatie van drie CBP-economen, die zich wel konden vinden in Prodi's kwalificatie van het pact: Casper van Ewijk, Ruud de Mooij en Paul Tang, 'Dom Stabiliteitspact', *ESB*, 1-11-2002, pp. 780-782.

24) Zie SEC (2003) 1317 (Duitsland) en SEC (2003) 1121 (Frankrijk).

Showdown: de Ecofin Raad van november 2003

De voorstellen van de Commissie werden eerst informeel besproken tijdens een bijeenkomst van de eurogroep.²⁵ Daar bleek dat Frankrijk en Duitsland zich fel zullen verzetten. Duitsland stelde voor dat de Commissie een stap terug zou zetten in de procedure en nieuwe aanbevelingen zou formuleren op basis van artikel 126.7 VWEU. De Commissie wilde hier, gesteund door Nederland, echter niets van weten. De stemming over het Commissie voorstel werd doorgeschoven naar de Ecofin Raad van 25 en 26 november.

Op de eerste dag bevestigden Frankrijk en Duitsland hun eerder aangekondigde verzet tegen de aanbevelingen van de Commissie.²⁶ Minister Eichel zei meer tijd nodig te hebben, maar zich coöperatief op te stellen. Voor hem waren de nieuwe aanbevelingen en de dreiging van sancties onder artikel 104.9 echter onacceptabel. De lidstaten konden het vervolgens niet eens worden over de te volgen procedure: stemming over de Commissieaanbevelingen (waarvoor geen gekwalificeerde meerderheid lijkt te bestaan), een alternatieve oplossing, of doorschuiven van de zaak naar de Europese Raad. Na de individuele lidstaten te hebben gehoord, verklaarde het Italiaanse voorzitterschap geen besluiten te willen nemen volgens artikel 126.8 en 126.9 van het Verdrag, en in plaats daarvan te willen werken met Raadsconclusies. De Commissie gaf ter vergadering aan dat dit in strijd was met het Verdrag. De volgende dag kwam het toch tot stemmingen.

Ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie in het kader van artikel 126.8 (openbaar maken aanbevelingen) stemde een meerderheid van de lidstaten voor de Commissieaanbeveling, maar aangezien het vooral de kleine lidstaten waren was dit te weinig voor een gekwalificeerde meerderheid.²⁷ Hetzelfde gebeurde bij de stemming ten aanzien van de Commissie aanbeveling in het kader van artikel 126.9 (verscherpt toezicht).²⁸ Het Italiaanse voorzitterschap vroeg vervolgens een stemming aan over de Raadsconclusies. Deze werden met precies het benodigde minimumaantal voor een gekwalificeerde meerderheid aangenomen.

De Raadsconclusies riepen Duitsland en Frankrijk op in 2004 respectievelijk 0,6%-punt en 0,8%-punt structurele tekortreductie te realiseren, conform hun reeds voorgenomen plannen, en te zorgen dat het tekort in 2005 weer onder 3% zou komen te liggen. De Raad schortte de excessieve tekortprocedure op, maar dreigde om alsnog aanbevelingen onder artikel 104.9 aan te nemen, indien Duitsland en/of Frankrijk zich niet aan de

25) Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, p. 146.

26) Kamerstuk 21 501-07, nr. 422 (Verslag Ecofin Raad van 24 en 25 november 2003).

27) Voor de Commissieaanbeveling stemmen: Nederland, Spanje, Oostenrijk, Finland, België, Griekenland, Denemarken en Zweden (niet-euro landen mogen meestemmen, de betrokken lidstaat niet).

28) Voor de Commissieaanbeveling stemmen: Nederland, Spanje, Oostenrijk, Finland, België en Griekenland (alleen eurolanden mogen meestemmen, de betrokken lidstaat niet).

geschetste tekortreductie zouden houden. De Commissie liet in het persverslag van de Ecofin Raad opnemen dat ze het betreunde dat de Raad gehandeld had tegen de geest en de letter van het Verdrag en het SGP en dat alleen een op regels gebaseerd systeem kon garanderen dat verplichtingen zouden worden nagekomen en dat alle lidstaten gelijk zouden worden behandeld.

De uitkomst van de Ecofin Raad, waar Nederland overstemd werd, wekte grote verontwaardiging in de Tweede Kamer. Met grote meerderheid nam de Kamer een motie aan waarin om een gang van de Commissie naar het Hof werd gevraagd om de naleving van het SGP af te dwingen²⁹. De Commissie, die al direct na de vergadering van de Raad hierop zinspeelde, stapte eind januari 2004 naar het Hof in Luxemburg. De Commissie vocht zowel het verwerpen van de aanbeveling aan, als de opschorting door de Raad van de buitensporige tekortprocedure. Het Hof deed in juli 2004 uitspraak in Zaak C-27/04. Het gaf de Commissie op het tweede punt gelijk – de opschorting door de Raad van de procedure en het wijzigen van de eerder gedane aanbevelingen aan de lidstaat in de Raadsconclusies. Het Raadsbesluit werd op dit (procedurele) punt nietig verklaard (zonder nieuwe interventie van de Commissie had de eerdere aanbeveling niet gewijzigd mogen worden).

Voor iedereen een uitweg

Na deze clash, die geen echte winnaars kende, werd er gezocht naar een voor alle partijen acceptabele uitweg. Die werd gevonden in een breed gedragen hervorming van het SGP. Nederland, dat in de tweede helft van 2004 het voorzitterschap van de Raad van Italië overnam, speelde hierin een belangrijke rol. De basis daarvoor werd gelegd bij de verklaring bij het grondwettelijk verdrag, waarover de regeringsleiders in juni 2004 een akkoord bereikten. In deze verklaring die op initiatief van Nederland en Duitsland tot stand kwam, bevestigden de regeringsleiders dat zij achter de bepalingen betreffende het SGP bleven staan en dat ‘een op regels gebaseerd systeem de beste garantie vormt voor het doen nakomen van de verbintenissen voor een gelijke behandeling van de lidstaten’.³⁰ De Europese Commissie had dit eerder laten opnemen in de conclusies van de Ecofin Raad van 24 en 25 november 2003. De Commissie werd vervolgens uitgenodigd om met voorstellen te komen die de uitvoering van het SGP krachtiger en transparanter moesten maken. In een evaluatie van het ministerie van Financiën van de Nederlandse inzet bij de

29) Kamerstuk 21 501-07, nr. 426 (motie De Grave c.s.).

30) PB 16.12.2004, C310/ 460-461. Zie voor de Nederlandse rol: Kamerstuk 21 501-20 en 29 213, nr. 252, p. 3 (brief Minister Bot en staatsecretaris Nicolai over de laatste onderhandelingen in de IGC, 22 juni 2004).

hervorming van het SGP werd hierover het volgende opgemerkt³¹: Nederland heeft er ‘als voorzitter van de EU, voor gekozen om de aanpassing van het pact te agenderen en mee te werken aan een hernieuwde opzet van de pactregels. Door de gebeurtenissen van 25 november 2003 was de toepasbaarheid van het pact zo goed als verloren gegaan en was voortgaan met de bestaande regels geen aantrekkelijke optie. Nederland zag daarom het voordeel van hernieuwde invulling van de regels waaraan alle lidstaten zich volledig gecommitteerd voelden’.

De Commissie publiceerde begin september een mededeling (COM(2004)581) over de hervorming van het SGP, die deels teruggreep op het eerdere voorstel uit november 2002. Een week later op de informele Ecofin Raad in Scheveningen, brachten de ministers van Financiën een gezamenlijke verklaring naar buiten over de versterking, verduidelijking en betere implementatie van het pact.³² In maart 2005 werd er in de Ecofin Raad een akkoord bereikt over de herziening van het pact dat door de Europese Raad werd bevestigd. Vervolgens werd het herziene pact door de Raad en het EP in juni 2005 vastgesteld³³. Door de herziening werd het pact meer flexibel (o.a. door meer rekening te houden met de economische situatie bij het vaststellen van termijnen, en een ruimere interpretatie van uitzonderlijke omstandigheden³⁴) en liet het meer differentiatie toe tussen de lidstaten (door o.a. meer rekening te houden met de kosten van pensioenhervormingen en in de definitie van de middellange termijn doelstelling voor het tekort). Daar staat tegenover dat op verschillende plaatsen een minimale *benchmark* voor de jaarlijkse tekortreductie van 0,5 procent BBP werd genoemd. Hiermee

31) Ministerie van Financiën, 2006, *Evaluatie van de Nederlandse inzet en resultaat met betrekking tot Europese economische en budgettaire beleidscoördinatie in de EMU*, BFB06-112a, p. 31.

32) Kamerstuk 21 501-455 (verslag informele Ecofin Raad van 10-11 september 2004); *Elements for strengthening, clarifying and better implementation of the Stability and Growth Pact*. Statement by the ministers of Economy and Finance on the Stability and Growth Pact.

33) Verordening van de Raad 1055/2005 en 1056/2005 (PB 7.7.2005, L174/1-9).

34) De praktische betekenis hiervan is echter gering. Om een tekort dat groter is dan 3% niet als buitensporig te beschouwen moet er naast uitzonderlijke omstandigheden (als er sprake is van economische krimp) ook sprake zijn van een geringe en een tijdelijke overschrijding. Aan deze twee laatste voorwaarden wordt bijna nooit voldaan. Tot nu toe heeft de Commissie daarom in alle situaties waarin het tekort groter was dan 3 procent aan de Raad voorgesteld om de buitensporige tekortprocedure tegen de desbetreffende lidstaat in werking te zetten.

codificeerde het akkoord deels de eerder gegroeide praktijk³⁵. De Nederlandse regering liet weten het akkoord als goed verdedigbaar te beschouwen³⁶.

De Commissie constateerde in december 2004 dat de Franse en Duitse tekorten voldoende waren teruggebracht en beval de Raad aan geen verdere actie te ondernemen. De Raad nam deze aanbeveling natuurlijk over. Nadat het er in maart 2006 even op had geleken dat er alsnog aanvullende acties tegen Duitsland moesten worden genomen, werd de buitensporige tekortprocedure in 2007 tegen beide landen beëindigd.

Conclusie: valt de Commissie iets te verwijten?

Volgens de indieners van de motie heeft de Commissie een slechte staat van dienst om lidstaten aan hun begrotingsafspraken te houden. Uit bovenstaande reconstructie van de handhavingscrisis blijkt daar echter weinig van. De Commissie heeft er binnen haar mogelijkheden juist alles aan gedaan om Duitsland en Frankrijk aan hun afspraken te houden en de uitgangspunten van het Verdrag te bewaken: gele en rode kaarten werden direct getrokken en de Commissie aarzelde niet om tegen de wil van beide landen aan de Raad voor te stellen een verdere stap in de buitensporige tekort procedure te nemen. Nederland en de Commissie trokken in de handhavingscrisis samen op³⁷. Kamerlid De Grave (VVD) concludeerde in het Kamerdebat over de gebeurtenissen in de Ecofin Raad van november 2003 dat de Commissie in de kern van de zaak haar werk gedaan had.³⁸

Het verwijt is deels terug te herleiden tot een verschil van inzicht over de tactiek die de Commissie in september 2002 en later in november 2003 voerde om Frankrijk en Duitsland aan de begrotingsafspraken te houden. Het ging daarbij vooral om verlenging van termijnen. In september 2002 stelde de Commissie voor om beide landen twee jaar langer de tijd te geven om hun begroting in evenwicht te brengen. Minister Hoogervorst verweet de Commissie met iets te komen waar de betrokken lidstaten niet om zouden hebben gevraagd. Kamerlid De Nerée had er geen goed woord voor over. In november 2003 stelde de Commissie voor om beide landen een jaar langer de

35) Zie bijvoorbeeld de Commissieaanbevelingen aan de Raad over het Franse en Duitse tekort in het kader van artikel 126.9 VWEU, waar er sprake is van een verlenging van termijnen (van 2004 naar 2005), maar waar ook minimale jaarlijkse tekortreductie cijfers worden genoemd.

36) Kamerstuk 21 501-07, nr. 477 (Brief Minister Zalm over rapport Ecofin Raad); *Statement by the governments of the Benelux countries on the Stability and Growth pact*, 22 maart 2005; Kamerstuk 22 112, nr. 387, pp. 5-7 (BNC fiches).

37) Ministerie van Financiën, *Evaluatie van de Nederlandse inzet en resultaat met betrekking tot Europese economische en budgettaire beleidscoördinatie in de EMU*, BFB06-112a, 2006, p. 29.

38) Kamerstuk 30-2136 (verslag dertigste plenaire zitting 27 november 2003)

tijd te geven om hun tekort onder de drie procent te brengen. Volgens De Nerée kwam de Commissie met voorstellen die afweken van het Verdrag.³⁹

De tactiek van de Commissie was ingegeven door de economische realiteit: gegeven de verslechterde economische situatie in september was het niet langer realistisch en waarschijnlijk ook niet langer verantwoord om te eisen dat beide landen hun begroting in 2004 weer in evenwicht zouden brengen⁴⁰. En als de Commissie in november 2003 had vastgehouden aan de eis om het tekort in 2004 weer onder de drie procentnorm te houden, zouden Frankrijk en Duitsland in 2004 hun tekort met 1,5 procentpunt bbp hebben moeten terugbrengen⁴¹. Daarnaast moest de Commissie rekening houden met de politieke realiteit dat ze alleen aanbevelingen kon doen en Frankrijk en Duitsland in staat waren om blokkerende minderheden te mobiliseren in de Raad. De Commissie werd daarmee al in februari 2002, toen ze Duitsland een gele kaart wilde geven, geconfronteerd. De kans was groot dat als de Commissie star zou vasthouden aan de afspraken, die gemakkelijk als onrealistisch konden worden weggezet, ze eerder met een blokkerende minderheid te maken zou hebben. Overigens bestond er bij andere kamerleden zoals Bakker (D66) en Crone (PvdA) meer begrip voor de handelingswijze van de Commissie onder deze omstandigheden⁴².

Raad heeft eerdere afspraken implementatie nationale regels gefrustreerd

Dat de Commissie er alles aan heeft gedaan om binnen haar mogelijkheden lidstaten aan de afspraken te houden en dat het juist de Raad is geweest die dit heeft gefrustreerd blijkt ook uit de eerdere pogingen van de Commissie om tot een betere nationale verankering van Europese begrotingsregels te komen.

De onrust op de Europese obligatiemarkten begon in oktober 2009. Toen kondigde de nieuwe socialistische regering van premier Papandreou aan dat het tekort in 2009 zou oplopen tot bijna 13 procent in plaats van 7 procent. De vorige conservatieve regering had door manipulatie van de cijfers en, naar later bleek, ingewikkelde financiële transacties met Goldman Sachs, een volstrekt verkeerde voorstelling van de toestand van de overheidsfinanciën gegeven en daarmee alle Europese regels overtreden. Het was al eerder voorgekomen dat een nieuw aangetreden Griekse regering de begrotingscijfers van haar voorganger drastisch moest herzien. In 2004 waren de rollen tussen de socialisten en de conservatieven omgekeerd. Toen was het de nieuw

39) Kamerstuk 30-2133 (verslag dertigste plenaire zitting 27 november 2003).

40) Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, p. 132.

41) Zie voor een onderbouwing: SEC (2003) 1121, p. 3 en SEC (2003) 1317, p. 4; De tactiek van de Commissie in november 2003 wordt uitgebreider besproken in Heipertz en Verdun, *Ruling Europe*, pp. 143 en 152.

42) Zie bijvoorbeeld Bakker (Kamerstuk 30-2132 (verslag dertigste plenaire zitting 27 november 2003) en eerder Crone (Kamerstuk 21 501-07, nr. 376, p. 1 (AO 3 oktober 2002 over de brief van Hoogervorst over het voorstel voor Solbes).

gekozen conservatieve regering die het begrotingstekort voor 2003 en de daaraan voorafgaande jaren op basis van een nieuwe financiële audit drastisch moest bijstellen met drie procentpunten bbp. De Ecofin Raad toonde zich hierover zeer verbolgen en benadrukte 'dat dergelijke herzieningen in de toekomst niet meer moeten kunnen voorkomen in de Europese Unie'⁴³. Portugal had de tekortcijfers al in 2002 moeten herzien, waardoor het meteen tegen een rode kaart van de Europese Commissie opliep (zie boven). Portugal, Duitsland en Frankrijk waren ook reeds in 2001 door de Commissie gewaarschuwd omdat ze te weinig maatregelen hadden genomen om in de goede tijden budgettaire buffers aan te leggen waarmee de groeivertraging zou kunnen worden opgevangen (COM (2001) 355).

De Europese Commissie heeft verschillende eerdere pogingen ondernomen om tot een betere implementatie van Europese afspraken te komen, maar werd hierbij steeds gefrustreerd door de Raad. Al in 2001 stelde de Commissie een versterking van de ex ante coördinatie voor waarbij de lidstaten hun begrotingsplannen vooraf met hun Europese collega's zouden bespreken (COM (2001) 82). Deze voorstellen zijn nu weer actueel als Europees semester. Ook wees de Commissie op de noodzaak van het opstellen en hanteren op nationaal niveau van een meerjarig begrotingskader om de gezamenlijke doelstelling van structureel begrotingsevenwicht beter te waarborgen (COM (2001) 355). In de in november 2002 gepubliceerde mededeling over de verbetering van de coördinatie van het begrotingsbeleid (COM (2002) 668) kondigde de Commissie daarnaast aan met voorstellen te komen voor een betere controle op de nationale begrotingstatistieken o.a. door meer en grondige inspectiebezoeken aan de lidstaten. Naar aanleiding van de eerste Griekse herziening van de begrotingscijfers in 2004 komt de Commissie met concrete voorstellen (COM (2005) 71) die de Commissie (Eurostat) meer bevoegdheden moeten geven bij inspectiebezoeken. De Commissie wordt hierin gesteund door Minister Zalm en door een motie in de Tweede Kamer⁴⁴. In de mededeling uit 2004 over de versterking van de economische governance en de ten uitvoerlegging van het Stabiliteits- en Groeipact (COM 2004, 581) wijst de Commissie nogmaals op de noodzaak om aan de Europese verplichtingen een betere invulling te geven op nationaal niveau door aanpassing van de nationale begrotingsregels en procedures⁴⁵.

43) Kamerstuk 21 501-07 460, p. 3 (verslag Ecofin Raad van 21 oktober 2004).

44) Kamerstuk Vergaderjaar 2004-2005, Aanhangsel van de handelingen 177 (Antwoord van Minister Zalm op vragen van kamerleden Timmermans en Crone over betrouwbaarheid statistische cijfers); Kamerstuk 22 112, nr. 376 (BNC fiche voorstel tot wijziging verordening 3605/93).

45) Krachtens artikel 3 van het protocol bij het Verdrag over de buitensporige tekorten verplichten de lidstaten zich ervoor te zorgen dat de nationale procedures op begrotingsgebied hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen op dit gebied na te komen.

De Raad heeft steeds afwijzend gereageerd op voorstellen om de nationale implementatie en het toezicht daarop te versterken. Het voorstel van de Commissie voor een betere controle van de nationale begrotingsstatistieken werd door de Raad afgezwakt – tegen de zin van Minister Zalm.⁴⁶ De ministers spraken in 2004 dus wel schande van de herziening van de Griekse cijfers, maar weigerden daar consequenties aan te verbinden. De Griekse geschiedenis moest zich eerst een tweede keer herhalen wil de Raad in 2010 – na zich aanvankelijk weer terughoudend te hebben opgesteld – toch akkoord gingen met de door de Commissie eerder gevraagde uitbreiding van de bevoegdheden van Eurostat tot het doen van inspecties en het opvragen van informatie (Verordening 679/2010). Ook voorstellen van de Commissie in het kader van de herziening van het pact om tot meer verplichtende nationale begrotingsregels te komen haalden het niet in de Raad. Met name de nieuwe lidstaten bleken niet gecharmeerd te zijn van voorstellen die meer inmenging in hun nationale inrichting of begrotingsregels zouden kunnen betekenen.⁴⁷ De conclusies van de Europese Raad van maart 2005 muntten op dit punt uit in vrijblijvendheid.

Dit geldt evenzeer voor de conclusies van de Ecofin Raad van 18 mei 2010 over ‘domestic fiscal frameworks’.⁴⁸ In september 2010 heeft de Commissie een pakket van voorstellen gedaan ter versterking van de *economic governance*, waaronder een voorstel met minimumeisen voor de begrotingen van de lidstaten ten aanzien van transparantie van de begroting, voorzichtige onderliggende ramingen van de economische groei, het gebruik van een meerjarig begrotingskader en referentiewaarden voor de ontwikkeling van het overheidstekort en de overheidsschuld (Richtlijn *budgetary frameworks* (COM (2010) 523). In het in maart 2011 onder druk van de aanhoudende onrust op de financiële markten gesloten ‘pact voor de euro’ verbinden de eurolanden zich (eindelijk) ertoe de in het SGP vervatte begrotingsvoorschriften van de EU in nationale wetgeving om te zetten.⁴⁹

De uitvoering van de motie: Nederland geïsoleerd

Nederland heeft elementen van de motie Weekers-De Nerée ingebracht in de onderhandeling over de versterking van de *economic governance* in de werkgroep Van Rompuy. Deze werkgroep, onder voorzitterschap van de voorzitter van de Europese Raad, heeft de Europese Raad van maart 2010

46) Kamerstuk 21 501-07, nr. 488, p. 2 (verslag Ecofin Raad 7 juni 2005).

47) Kamerstuk 21 501-07, nr. 475, p. 4 (verslag van de Ecofin Raad van 8 maart 2005).

48) *Council conclusions on domestic fiscal frameworks*, 18 May 2010; ‘The Council invites the Commission and the EPC to exchange best practices’.

49) Zie conclusies van de staatshoofden en regeringsleiders van 11 maart 2011. Deze conclusies zijn later die maand maart bevestigd door de Europese Raad.

ingesteld, met het verzoek met voorstellen te komen voor de verbetering van het raamwerk voor crisispreventie en een betere begrotingsdiscipline. Naast voorzitter Van Rompuy bestond de taskforce uit vertegenwoordigers van de 27 lidstaten (meestal de minister van financiën of zijn afgevaardigde), Eurocommissaris Rehn, ECB-president Trichet en de voorzitter van de eurogroep Juncker. De werkgroep richtte zich op vier punten:

- versterking van de begrotingsdiscipline;
- vermindering van de verschillen in de euro-zone;
- het opzetten van een effectief crisismechanisme;
- versterking van het bestuur ('governance') van de EMU.

Met het instellen van de werkgroep Van Rompuy werd de Europese Commissie voorlopig buiten spel gezet. Tijdens de zomer 2010 bleek dat er binnen de werkgroep Van Rompuy weinig voortgang werd geboekt met het formuleren van concrete voorstellen. Dat was een kans voor de Commissie om zich te revancheren. De Europese Commissie heeft op 29 september 2010, nog voordat de eindconclusie van de werkgroep werd gepresenteerd, zes wetgevingsvoorstellen gepresenteerd ter versterking van het SGP, waaronder voorstellen voor het raamwerk voor nationale begrotingsregels (zie boven) en voor de verbreding van de economische beleidscoördinatie. Deze voorstellen vloeiden voort uit de eerdere mededelingen van de Europese Commissie over de versterking van het bestuur van de EMU (bijv. COM (2010) 250). Met deze voorstellen heeft de Commissie een aantal punten geconcretiseerd die in de werkgroep Van Rompuy besproken werden. De Commissie heeft daarmee weer het initiatief in de discussie weer naar zich toe weten te trekken.

De Commissie maakt o.a. gebruik van de nieuwe mogelijkheid van artikel 136 VWEU om specifieke bepalingen voor te stellen voor de landen in de *eurozone*. Het gaat hier om de mogelijkheid van semi-automatische sancties. Dit bevat twee elementen:

- Een omgekeerde stemprocedure waarin een aanbeveling of voorstel van de Commissie is aangenomen door de Raad, tenzij deze binnen tien dagen met gekwalificeerde meerderheid het voorstel of de aanbeveling van de Commissie verwierpt.
- Het storten van een rentegevend deposito als tegen een lidstaat een procedure wordt gestart in de preventieve fase. In de correctieve fase wordt dit deposito renteloos en kan in een verdere fase van de procedure worden omgezet in een boete.

De voorstellen versterken de positie van de Commissie. Zo krijgt de Commissie in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure de taak om een scoreboard op te stellen en bij te houden van de prestaties van de lidstaten, daarover analyses en rapporten te maken en met voorstellen te

komen tot verbetering. De Commissie zal ook toezien op de implementatie van de nationale begrotingsregels en dit mee laten wegen in de beoordeling van de buitensporige tekortsituatie. Tot slot geeft ook de voorgestelde omgekeerde stemprocedure de Commissie meer invloed in de correctieve tak van het stabiliteits- en groeipact.

Nederlandse inzet bij de eindonderhandelingen in de werkgroep Van Rompuy

Nederland heeft instemmend op de voorstellen van de Europese Commissie voor de versterking van de economic governance gereageerd; de voorstellen zijn ambitieus en komen in grote mate overeen met de Nederlandse inzet⁵⁰. Alhoewel Nederland, indachtig de motie Weekers en De Nerée, liever had gezien dat de besluitvorming over sancties nog verder van de Raad was losgekoppeld, wordt het Commissie voorstel voor een omgekeerde stemprocedure een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie geacht en zal Nederland het van harte ondersteunen. Het Nederlandse pleidooi voor nog meer automatisme in de besluitvorming over sancties werd, zoals Minister De Jager aangaf in de Tweede Kamer, door geen enkele andere lidstaat gesteund:⁵¹ ‘alle landen waren tegen dat zo vergaande idee. We stonden echt helemaal alleen’.

De Nederlandse inzet met betrekking tot de motie Weekers en De Nerée richt zich daarna op het verder versterken van de onafhankelijke rol van de Commissie door aanpassing van de interne besluitvormingsprocedure van de Commissie en het instellen van een Raad van Wijzen welke ongevraagd advies aan de Raad en de Commissie kan geven en de beslissingen van beide organen achteraf kan beoordelen.⁵²

Resultaat: nog meer lege handen

Het eindrapport van de werkgroep Van Rompuy volgt in grote lijnen de voorstellen van de Commissie⁵³. Daarnaast onderschrijft de werkgroep de noodzaak van een permanent crisismechanisme. Dit vloeide voort uit het Frans-Duitse Deauville-verklaring van 8 oktober 2010. Frankrijk ging daarin akkoord met de Duitse wens voor een Verdragswijziging die een betere rechtsbasis moest bieden voor het financieel stabilisatiemechanisme en het Europees garantiefonds⁵⁴. De prijs die Duitsland hiervoor aan Frankrijk moest

50) Kamerstuk 22 112, nr. 1069, p. 3 (BNC fiche Stabiliteits- en Groeipactverordeningen).

51) Kamerstuk 21 501-07, nr. 759, p. 25 (verslag AO met Minister De Jager 13 oktober 2010).

52) Kamerstuk 22 112, nr. 1069, p. 9; Kamerstuk 21 501-07, nr. 759, p. 25.

53) Eindverslag van de Taskforce, opgericht door de Europese Raad van maart 2010, Raad van de Europese Unie, 15302/10, Brussel 21-10-10.

54) Het was voor Merkel de vraag of het Duitse constitutionele Hof de rechtsbasis van artikel 122.2 voldoende zou hebben geacht voor de Europese faciliteit voor financiële stabiliteit

betalen was een afzwakking van de door de Commissie voorgestelde semi-automatische stemprocedure in het SGP. In de verklaring van Deauville is vastgelegd dat de Raad altijd eerst bij gekwalificeerde meerderheid beslist *of* er een procedure wordt gestart alvorens de meer automatische sancties volgen. De besluitvorming over het starten van een procedure ('gele of rode kaart') wordt losgekoppeld van de besluitvorming over het opleggen van een boete, waarop wél de door de Commissie voorgestelde omgekeerde besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid van toepassing is. Dit betekent dus dat het door Nederlandse gewenste automatisme in de procedure nog verder achter de horizon verdwijnt. Premier Rutte zegt in de Kamer echter hiermee te kunnen leven.⁵⁵

Ook voor het Nederlandse voorstel voor een onafhankelijke Raad van Wijzen, die achteraf de werkwijze van de Raad en de Commissie rondom de implementatie van het SGP zou kunnen beoordelen, bleek geen draagvlak te bestaan⁵⁶. Veel lidstaten verzetten zich echter tegen een dergelijk mandaat. Vanuit dat perspectief kan Nederland leven met het uiteindelijke besluit geen Raad van Wijzen op te richten, aangezien de toegevoegde waarde ervan zonder adequaat mandaat beperkt zou zijn.

Alleen de Nederlandse inzet ten aanzien van de interne besluitvormingsprocedure van de Commissie, komt terug in de conclusies van de werkgroep Van Rompuy.⁵⁷ Een sterkere rol en grotere onafhankelijkheid van de Europese Commissie in begrotingsaangelegenheden en het macro-economisch toezicht is van cruciaal belang voor de geloofwaardigheid van het nieuwe kader. Het is echter opvallend dat dit punt uitdrukkelijk wordt gekoppeld aan de noodzaak van een sterkere rol van de Commissie in begrotingsaangelegenheden. De vraag blijft welk probleem hier mee moet worden opgelost.

Beoordeling

De verontwaardiging van de Tweede Kamer over de Griekse schuldencrisis en het feit dat Nederland daarbij deels voor het falen van anderen moet opdraven is begrijpelijk. Het bevestigt een diep geworteld gevoel dat het goede

(EFSF). Door het Verdrag te wijzigen is nu zeker gesteld dat een permanent crisismechanisme past binnen het Verdrag. Daarmee is echter nog niet zeker gesteld dat het Duitse Hof de klachten tegen het instellen van een permanent crisismechanisme ongegrond zal verklaren. Het Hof moet zich immers ook uitspreken over de vraag of de waarborgen voor eigendom zoals vastgelegd in de Duitse grondwet door een permanent crisismechanisme niet in gevaar komen.

55) Kamerstuk 21 501-20, nr. 490, pp. 16-17 (AO Europese Raad).

56) Kamerstuk, 21 501-07, nr. 758, p. 3 (verslag laatste vergadering werkgroep Van Rompuy op 18 oktober 2010)

57) Eindverslag van de Taskforce, opgericht door de Europese Raad van maart 2010, Raad van de Europese Unie, 15302/10, Brussel 21-10-10, punt 54.

Nederland onder de kwaden moet lijden. De woede richt zich echter tegen de verkeerde instantie. De Europese Commissie valt in deze weinig te verwijten. Het is daarom goed dat de rol van de Europese Commissie is versterkt en dat de verantwoordelijke bewindspersonen het nodige realisme aan de dag hebben gelegd en daarmee akkoord zijn gegaan. De versterking van het SGP vraagt juist om beter preventief toezicht door de Commissie. Het gesjoemel met de Griekse begrotingscijfers had misschien voorkomen worden als de Raad eerdere voorstellen van de Commissie voor de versterking van het toezicht het aanleveren van begrotingscijfers had aangenomen en serieuzer was ingegaan op voorstellen van de Europese Commissie om de gezamenlijke Europese afspraken dieper en steviger te verankeren in het nationale beleid en de nationale begrotingsregels.

Over de afzwakking van het automatisme in de sanctieprocedure is het laatste woord nog niet gezegd. Het Europees Parlement heeft hierin immers ook een stem en heeft al laten weten dit element van het Deauville-akkoord te willen terugdraaien. Hoe dan ook, nu duidelijk is geworden waartoe onvoldoende ‘peer pressure’ kan leiden, zullen lidstaten eerder geneigd zijn elkaar bij de les te houden en zo nodig de maat te nemen. Dit wordt voorlopig ondersteund door een grotere marktdiscipline.

Een bredere trend?

Voor de door een brede meerderheid in de Tweede Kamer gewenste onafhankelijke instantie belast met de handhaving van het SGP naast de Europese Commissie bleek in de werkgroep Van Rompuy geen enkele steun te bestaan. De nationale winset en de Europese winset bleken op dit punt niet te overlappen.⁵⁸ Nederland had zich hier buiten spel gezet en koos uiteindelijk eieren voor zijn geld. De Kamer moest dit knarsetandend accepteren.

Het valt te verwachten dat deze situatie zich vaker zal voordoen. De politieke krachtverhoudingen in Nederland leiden er toe dat het eurosceptische geluid een groot gewicht krijgt en leiden tot standpunten waarmee Nederland zich – zeker als het zelf weinig te bieden heeft in de onderhandelingen – buiten spel dreigt te zetten. Dat leidt er toe dat de Nederlandse inzet geen kans van slagen heeft, en dat Nederland zich moet beraden of ze haar veto gebruikt met als kans dat Nederland reputatieschade oploopt en hier op andere dossiers zal worden afgerekend. In het onderstaande wordt dit geïllustreerd aan de hand van de inzet van het huidige kabinet ten aanzien van asiel en migratie en de Europese begroting.

58) Zie voor het concept winset en de toepassing op gelaagde onderhandelingen: Robert D. Putnam, ‘Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games’, in: *International Organization* 42, 3, 1988, pp. 427-60.

Asiel en migratie

In het Verdrag van Maastricht is afgesproken dat de lidstaten gaan samenwerken op het terrein van justitie en binnenlandse zaken waaronder asiel en migratie. In het Verdrag van Amsterdam (1997) zijn de bevoegdheden van de EU op deze terreinen nader uitgewerkt. Het gaat daarbij ondermeer om gemeenschappelijke asielprocedures, een uniforme asielstatus, gemeenschappelijke normen inzake de opvang van asielzoekers, voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de afgifte van langdurige verblijfstitels onder andere met het oog op gezinsmigratie, de omschrijving van rechten van derde landers en de aanpak van illegaal verblijf en illegale immigratie en mensenhandel. Op basis van deze Verdragsbepalingen is een aantal richtlijnen tot stand gekomen op het terrein van asiel en migratie. Nederland is altijd voorstander geweest van een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid en heeft bij de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht geen opt-out bedongen voor de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken, zoals Denemarken. Het is dus gebonden aan de Europese regels.

Het regeerakkoord tussen CDA en VVD stelt zich tot doel om tot ombuiging, beheersing en vermindering van de immigratie te komen. Het gaat daarbij vooral om beperking van de immigratie van kansarmen. Het regeerakkoord stelt hiervoor een pakket maatregelen voor dat bestaat uit drie onderdelen:

- Beperking van de instroom van asielzoekers.
- Beperking van de vervolgmigratie (met name gezinshereniging).
- Meer mogelijkheden voor het uitzetten van immigranten en asielzoekers.

Dit deel van het regeerakkoord maakt ook integraal deel uit van het gedoogakkoord met de PVV. De overtuiging is dat realiseren van het hele pakket van maatregelen zal leiden tot een substantiële daling van de instroom van immigranten en asielzoekers. PVV-leider Wilders spreekt van een halvering. Daarnaast worden hogere eisen aan inburgering gesteld, waarvoor immigranten en asielzoekers zelf verantwoordelijk zullen zijn. Duidelijk is dat het voor de PVV bij het beperken van vervolgmigratie en de mogelijkheid om mensen uit te zetten het vooral gaat om de hier aanwezige Turkse en Marokkaanse Nederlanders⁵⁹.

Om de beleidsvoornemens van het regeerakkoord te realiseren is het nodig de Europese richtlijnen aan te passen. Het regeerakkoord is zich daarvan bewust. Bij de beleidsvoornemens wordt precies aangegeven welke

59) Zie PVV-verkiezingsprogramma, p. 15 onderaan in grote letters: 'En vooral: volledige immigratiestop voor mensen uit islamitische landen'.

Europese regels en internationale verdragen er moeten worden veranderd om een en ander mogelijk te maken.

Onderstaand schema geeft hiervan een overzicht, toegespitst op de Europese regelgeving⁶⁰.

<i>Beleidsvoornemen</i>	<i>Te veranderen EU-regelgeving</i>
<i>Beperken asielstroom</i> Omkeren bewijslast Bespoediging terugkeer jeugdige asielzoeker Voorwaarden permanente verblijfsvergunning	Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (met name artikel 4 beoordeling van feiten en omstandigheden). Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (met name artikel 10 terugkeer en begeleiding niet begeleide minderjarigen). Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (met name artikel 5 voorwaarden voor verkrijgen langdurige status).
Beperken gezinsmigratie	Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (o.a. artikel 4(5) verhoging minimumleeftijd, artikel 7 (inkomenseis), invoering borgsom, invoering toets band met gastland, invoering kwalificatievereiste, maximaal een partner in 10 jaar).
Vergemakkelijken uitzetting	Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (artikel 27(2), strafrechtelijke veroordelingen vormen geen grond voor uitzetting).
Verscherpen eisen inburgering inwoners Turkije	Associatieakkoord Turkije (aanvullend protocol uit 1970, in werking getreden in 1973) (met name artikel 9 verbod discriminatie op basis nationaliteit).

60) Zie voor een bredere en meer fundamentele analyse van het hoofdstuk Immigratie in het regeer- en gedoogakkoord vanuit internationaal en Europees rechtelijk perspectief de notitie van de Commissie Meijers van 8 november 2010 (CM1016). Zie ook het *position paper* 'Nederlandse inzet EU migratiebeleid' van 16 maart 2011.

Spijkerboer en Groenendijk wijzen er op dat de Gezinsherenigingsrichtlijn veel fundamenteeler gewijzigd moet worden om de beleidsvoornemens te realiseren dan het regeerakkoord suggereert⁶¹.

Verandering EU richtlijnen

Om de desbetreffende EU-regelgeving te veranderen zijn er drie stappen nodig:

1. Een meerderheid van de lidstaten moet de Commissie verzoeken om met een voorstel daartoe te komen.
2. De Commissie moet bereid zijn om met een dergelijk voorstel komen.
3. De Raad en het Europees Parlement moeten in het kader van de medebeslissingsprocedure eens worden over een voorstel tot wijziging.

Stap 1. Onder de communautaire methode – waaronder ook de regelgeving op het terrein van migratie en asiel valt – heeft de Europese Commissie een exclusief initiatiefrecht. Volgens artikel 241 van het Verdrag kan de Raad echter met gewone meerderheid besluiten de Commissie te verzoeken om met bepaalde voorstellen te komen. Gezien de ruk naar rechts in Europa lijkt dit niet de moeilijkste horde. Wat betreft de wijziging van het Associatieverdrag met Turkije is het echter de vraag of lidstaten hiervoor warm zullen lopen. Zo zijn Merkel en Sarkozy tegenstander van een volwaardig lidmaatschap van Turkije. Als alternatief stellen zij zoets als een Associatieverdrag plus voor. Deze optie wordt wellicht minder kansrijk als nu wordt ingezet op een Associatieverdrag min.

Stap 2. De Europese Commissie is volgens artikel 241 niet verplicht om gehoor te geven aan een verzoek van de lidstaten. Zij kan de Raad in kennis stellen waarom zij niet met bepaalde voorstellen komt. Dat kan wanneer de Commissie de voorstellen in strijd acht met de Europese Verdragen en de uitleg die het Hof daaraan heeft gegeven. Dat is bijvoorbeeld denkbaar waar het de wijziging van Richtlijn 2004/38 vrij verkeer betreft. Nederland wil deze richtlijn zo veranderen dat het verblijfsrecht van EU-onderdanen na strafrechtelijke veroordeling kan worden beëindigd. Deze richtlijn stelt expliciet dat de maatregel om beëindiging van het verblijfsrecht proportioneel moet zijn met de door de lidstaat aangevoerde redenen hiervoor. Deze nadruk

61) Thomas Spijkerboer en Kees Groenendijk, 'Minder immigratie' is een loze kreet, NRC, 6-10-2010 en Kees Groenendijk en Thomas Spijkerboer, Regulering van migratie en integratie à la Wilders: mag het kan het en helpt het?, Nederlands Juristenblad – 22-10-2010 – AFL. 36.

op proportionaliteit is een van de principes van het Europees recht⁶². De richtlijn stelt expliciet dat een strafrechtelijke veroordeling daarom geen algemene reden kan zijn voor beëindiging. De Commissie Meijers wijst er op dat de regeling van de rechtspositie van Unieburgers en hun gezinsleden nauw verbonden is met de in het EU-werkingsverdrag neergelegde fundamentele rechten van Unieburgers, en het recht op vrij verkeer, vrije vestiging en vrije diensten. Het is moeilijk voor te stellen dat de Commissie als hoedster van het Verdrag met een voorstel zal komen dat ingaat tegen het Verdrag of Europees rechtsprincipes.⁶³

Stap 3. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is op de besluitvorming over asiel en migratie de medebeslissingsprocedure van kracht. Dat betekent dat de Raad en het Europees Parlement tot overeenstemming moeten komen over nieuwe wetgeving. De Raad moet daarbij met gekwalificeerde meerderheid beslissen in plaats met gewone meerderheid zoals in stap 1.⁶⁴ Het grootste obstakel vormt echter het EP. Indien het EP niet in meerderheid akkoord gaat, komt er geen nieuwe wetgeving. De kans dat een meerderheid van het EP in zal stemmen met een restrictiever migratiebeleid, het beperken van de rechten van asielzoekers of EU-burgers, is zeer klein.

De betrokken richtlijnen bepalen dat de Commissie ‘op gezette tijden’ verslag uitbrengt over de toepassing van de richtlijnen en dan met voorstellen kan komen over eventueel noodzakelijk geachte wijzigingen. Daarmee zou stap 1 – het verzoek van de lidstaten – kunnen worden overgeslagen. Blijft de vraag of de Commissie in dat kader van plan is met wijzigingen te komen (stap 2) en of het EP daarmee uiteindelijk akkoord zal gaan (stap 3). Het werkprogramma van de Commissie vermeldt niet dat de Commissie van plan is met een wijzigingsvoorstel voor de Gezinsherenigingrichtlijn te komen.

De huidige inburgeringsplicht geldt niet voor EU-burgers. Het Associatie Verdrag met Turkije geeft Turkse werknemers en hun gezinsleden op bepaalde terreinen dezelfde rechten als EU burgers.⁶⁵ Om dit Verdrag te wijzigen is overeenstemming met Turkije nodig. Om de richtlijnen en het

62) Zie Paul Craig en Grainne de Burca, *EU Law: text, cases and material*, Oxford University Press, 2008, pp. 544f.

63) Zie ook: Herman Speyart, ‘Een institutioneel-Europeesrechtelijke kanttekening bij de regeer- en gedoogakkoorden’, in: *Nederlands Juristenblad* 5-11-2010- afl. 38, p. 2475.

64) Onder de huidige regels is voor een gekwalificeerde meerderheid iets meer dan twee derde van het aantal Raadsstemmen nodig. Met ingang van 1 november 2014 wordt dat minstens 55 procent van het aantal leden van de Raad waarvan de bevolking minstens 65 procent uitmaakt van de bevolking in de Unie.

65) Zie: SER-advies, *De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije*, 2004, pp. 74-75; de uitspraak van het gerechtshof Rotterdam van 12 augustus 2010 (BN3935, rechtbank Rotterdam, 09/3814 over de inburgeringsplicht van een inwoner van Turkije; ‘Turkse ondernemers makkelijker Nederland in’, NRC, 1-10-2010.

Associatie Verdrag met Turkije te veranderen heeft Nederland dus de steun van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten nodig, de medewerking van de Europese Commissie,⁶⁶ de steun van een meerderheid van het Europees Parlement en de instemming van Turkije. De kans hierop is nihil. Kandidaatlidstaat Turkije zal de voorgestelde aanpassing van het Associatieverdrag als een regelrechte provocatie opvatten. Ook Merkel en Sarkozy zullen hiermee, zoals aangegeven, niet blij mee zijn.

Een opt-out zoals Denemarken die heeft is geen begaanbare weg. Opt-outs worden uitonderhandeld bij verdragswijzigingen waarbij uitbreiding van bevoegdheden op bepaalde terreinen aan de orde is. Een lidstaat kan in een protocol bij een nieuw verdrag laten vastleggen waar ze wel en niet aan mee wenst te gaan doen. Andere lidstaten gaan hiermee akkoord omdat de betrokken lidstaat anders de hele verdragswijziging kan tegenhouden. Het is niet voorgekomen dat een lidstaat *achteraf* nog een opt-out uitonderhandelt – dus nadat de lidstaat heeft ingestemd met de secundaire wetgeving die op basis van de verdragswijziging tot stand is gekomen en nadat de lidstaat deze wetgeving ook heeft geïmplementeerd. Het is ook de vraag of dit ook volgens het Europees (het beginsel van loyale samenwerking) en internationaal recht (pacta sunt servanda) mogelijk is.⁶⁷

Onder druk van de PVV neemt de huidige regering een aantal extreme posities in over de gewenste wijziging van de Europese wetgeving op het terrein van asiel en migratie. Extreem, zowel in het licht van de Nederlandse steun voor deze regelgeving in het verleden, als in het licht van de uitgangspunten van het Europees recht en de posities van de Europese Commissie en het Europees Parlement, waarvan Nederland in dit geval afhankelijk is. In zijn brief aan de Tweede Kamer over de Nederlandse inzet bij het EU-migratiebeleid wijst minister Leers erop dat een en ander een zaak van lange adem is en dat de steun van andere lidstaten en de instemming van de Europese Commissie en het Europees Parlement onontbeerlijk zijn om de voorstellen van het kabinet te realiseren.⁶⁸ De kans dat het Nederland lukt deze punten op de Europese agenda te krijgen is klein. En als het al op de agenda komt, dan is de kans groot dat het EP gaat dwarsliggen.

66) De Commissie heeft hierbij een recht op aanbeveling, maar zal wel de onderhandelingen moeten voeren met Turkije. Volgens Speyart zal ook hier de Commissie het Uniebelang voorop stellen. Zie Speyert, 'Een institutioneel', p. 2475.

67) Zie bijvoorbeeld Vienna Convention on the Laws of Treaties, artikel 44 (separability of treaty provisions) dat stelt dat een Verdragspartner niet – ten zijn daarin is voorzien – uit een deel van een overeengekomen verdrag kan stappen.

68) Kamerstuk 30 573, nr. 65 (Brief Minister Leers over Nederlandse inzet EU migratiebeleid 16 maart 2011).

De komende onderhandelingen over het financieel kader 2013-2020

De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over het meerjaren kader voor de Europese begroting is al meer dan vijftien jaar gericht op verlaging van de netto-bijdrage. Vooral door de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid werd Nederland in de jaren negentig van nettobetaler tot netto-ontvanger. Verlaging van de afdrachten aan de EU werd in 1995 op de Nederlandse agenda gezet waarmee de basis werd gelegd voor de Nederlandse inzet voor de Europese Raad van Berlijn (1999) bij de onderhandelingen over het financieel kader 2000-2006. Nederland slaagde er toen in een substantiële verlaging van de afdrachten te bewerkstelligen van 600 miljoen euro, vooral door een verlaging van de geplande uitgaven en een verhoging van het aandeel van wat Nederland mag houden (perceptiekosten) van door Nederland voor de Europese Unie geïnde douanerechten. Nederland beschouwt deze douanerechten ten onrechte als een nationale afdracht, hetgeen een aanzienlijke vertekening oplevert van de door de regering gepresenteerde nettobetalerpositie. Omdat veel Aziatische producten via ons land de interne markt opkomen, gaat het daarbij om een fors bedrag (1,7 miljard euro na aftrek perceptiekosten).

Tijdens de onderhandelingen over het financieel kader 2007-2013 wist Nederland in 2005 een korting op de bijdrage van 1 miljard euro uit te onderhandelen. Aangezien er geen overeenstemming kon worden bereikt over een generiek kortingsmechanisme, waren andere lidstaten waarschijnlijk bereid Nederland op dit punt tegemoet te komen. In het huidige regeerakkoord is ook voor na 2013 een besparing op de netto-afdracht van 1 miljard euro ingeboekt. Premier Rutte wil dat Nederland zijn eigen permanente ‘rebate’ krijgt. Hij wil meer korting dan de 1 miljard in 2005 en zou eigenlijk graag ‘helemaal geen netto-betaler willen zijn’.⁶⁹

Gezien het feit dat Nederland de een na rijkste lidstaat van de Unie is die het meeste profiteert van de interne markt, is dit een extreem standpunt dat niet veel sympathie zal opwekken in de rest van Europa (met uitzondering van het VK). Met een permanente Nederlandse korting wordt ook de weg geblokkeerd naar een generiek kortingsmechanisme en een billijk en transparant systeem van eigen middelen. In 1999 erkende de toenmalige regering nog dat het in Berlijn bereikte akkoord niet op alle punten de schoonheidsprijs verdiende met name omdat er geen zicht was op afschaffing van de Britse rebate⁷⁰. Ook de Tweede Kamer neemt op het punt van de begroting – niet alleen qua taalgebruik (zie onderstaand citaat) – extreme standpunten in, die de Nederlandse manoeuvreerruimte zullen beperken. Eind 2010 nam de Kamer de volgende motie aan van de leden De Mos

69) ‘Rutte verlangt permanente korting EU’, NRC Handelsblad, 25-01-2011,.

70) Kamerstuk 21 501-20, nr. 83 (Brief van de minister Zalm over de Europese Raad van 24 en 25 maart 1999 in Berlijn).

(PVV) en Koopmans (CDA) waarin de regering wordt verzocht⁷¹: ‘de wens van EU-landbouwcommissaris Ciolos om natuurbeleid na 2013 een grotere rol te laten spelen naast zich neer te leggen en zich in te zetten voor een economisch sterke landbouwsector die zich niet laat kapen door milieugoeroes [sic] door voortzetting van gemeenschappelijk landbouwbeleid met gelijkblijvend [sic] budget na 2013’.

Het kabinet heeft de inzet voor de komende onderhandelingen over het meerjarig financieel kader vanaf 2014 uiteengezet in een brief aan de Tweede Kamer.⁷² Het kabinet hanteert daarin drie uitgangspunten:

- Een sobere en effectieve begroting: de uitgavengroei moet vanaf 2014 onder het inflatietempo blijven (en dus reëel dalen).
- Een toekomstgerichte begroting: binnen de krappere budgettaire kaders moet er meer geld worden vrijgespeeld voor innovatie en samenwerking op het terrein van justitie, migratie en asiel.
- Een evenwichtige lastenverdeling: de ‘bestaande lappendeken aan eigenmiddelen’ voor de financiering van de EU-begroting wordt vervangen door ‘een systeem waarbij de nationale bijdragen aan de Europese begroting volledig gebaseerd zijn op het Bruto Nationaal Inkomen (BNI)’. Daarmee kunnen de bestaande afdrachtcorrecties komen te vervallen.

Deze inzet moet er toe leiden dat de doelstellingen uit het regeerakkoord worden verwezenlijkt: een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. De ambitie wat betreft de toekomstgerichte begroting wordt overigens getemperd door de inzet op nominaal gelijkblijvende uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De substantiële vermindering van de Nederlandse afdracht moet vooral komen door de eigen middelen uitsluitend te baseren op relatieve aandeel in het BNI. Dit impliceert immers dat de traditionele eigen middelen vervallen en Nederland alle in de Rotterdamse Haven en op Schiphol geïnde douanerechten zelf mag houden. Dit zal bij de andere lidstaten op weinig begrip kunnen rekenen. Mocht hierover geen overeenstemming te bereiken zijn, dan zal Nederland vasthouden aan de bestaande afdrachtcorrectie.

Met extreme standpunten in de begrotingsonderhandelingen hoeft Nederland zich niet per se buitenspel te zetten.⁷³ In deze onderhandelingen

71) Kamerstuk 32 500 XIII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2011

72) Kamerstuk 21 501-20, nr. 529 (Brief van minister Rosenthal, minister De Jager en staatssecretaris Knapen over de inzet van het kabinet voor de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader van de EU voor de periode vanaf 2014, 28 maart 2011).

73) Zie: ‘Analyse van de Europese besluitvorming in het kader van Agenda 2000’, Werkdocument *Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie*, september 2002.

heeft elke lidstaat een veto en kunnen er coalities worden gesloten. Het hangt er dan ondermeer af hoe geloofwaardig een veto is, en of Nederland andere lidstaten iets te bieden heeft. Dat is een wezenlijk verschil met de hierboven besproken Nederlandse inzet voor de wijziging van de wetgeving op het terrein van asiel en migratie. Daar is Nederland de vragende partij en afhankelijk van de medewerking van de Commissie en het EP en beslist de raad met gekwalificeerde meerderheid. Bovendien is de Nederlandse inzet op dit terrein eenduidig – een permanente korting. Dat is een verschil met de onderhandelingen in de werkgroep Van Rompuy over *economic governance* waar Nederland in een spagaat zou komen als het enerzijds de voorstellen van de Europese Commissie zou willen steunen, maar anderzijds zou willen vasthouden aan een Raad van Wijzen die de positie van de Europese Commissie juist zou kunnen verzwakken.

Of Nederland zich met het standpunt over de begroting buiten spel zet, hangt dus mede af van de geloofwaardigheid van een veto, de vraag welke coalities Nederland met andere lidstaten wil sluiten, en wat Nederland daarbij te bieden heeft. In de Kamerbrief over de Nederlandse inzet verwijst de regering naar een gezamenlijke brief van de regeringsleiders van Nederland, het VK, Frankrijk, Duitsland en Finland aan voorzitter Barroso van de Europese Commissie over het plafond van de nieuwe financiële perspectieven als onderdeel van de strategie om bondgenoten te vinden voor de Nederlandse inzet. Deze brief roept echter veel vragen op.⁷⁴ Waarom is de brief maar ondertekend door vijf lidstaten en b.v. niet door Zweden en Oostenrijk als nettobetalers? Zijn Frankrijk en Duitsland bereid akkoord te gaan met een hervorming van het GLB om daarmee de EU-uitgaven terug te dringen? Is het VK bereid haar inmiddels buitensporige korting op de EU-afdracht op te geven voor een meer generiek kortingssysteem? Waarom ontbreekt in de brief elke verwijzing naar de EU2020 strategie en het streven om de begroting nauwer te laten aansluiten bij EU prioriteiten als duurzame groei en innovatie? Als dit de bondgenoten zijn waar Nederland het van moet hebben, dan valt te vrezen dat er van een hervorming van de uitgaven- en inkomsten kant van de EU-begroting weinig terecht zal komen.

Terug naar de communautaire methode

De afwijzing van de ontwerp EU-grondwet in het referendum in 2005 heeft in Nederland geleid tot een tamelijk ongeremde eurosceptis en extreme standpunten over Europese zaken, waarmee Nederland zich in Europa veelal buiten spel dreigt te zetten. Van de enthousiaste omarming van CDA en VVD in 2002 van de communautaire methode waarbij Monnet boven Metternich werd verkozen, is nu weinig meer over. Na 2005 lijkt er zoals ook de WRR

74) Zie: Marko Bos, 'De brief van vijf', in: *EBN Nieuwsbrief*, januari 2011.

onlangs heeft vastgesteld voor de intergouvernementele methode te worden gekozen, waarbij de Commissie wordt gezien als representant voor een duur, lastig en falend Europa.

In deze bijdrage is beargumenteerd dat dit om verschillende redenen een verkeerde strategie is die louter tot meer frustratie over Europa kan leiden. Het effectief handelingsvermogen van Nederland in de Europa is gebaat bij een terugkeer naar steun voor de communautaire methode en naar meer realistische en minder extreme standpunten die aansluiten bij de Europese winset. Zolang de PVV een spilpositie inneemt in de binnenlandse politiek zal dit lastig zijn. Het is vooral aan volkspartijen als CDA, VVD en PvdA om de weg te vinden die terug leidt naar Europa. De afwijzing van het grondwettelijk verdrag is vooral een signaal geweest dat ondubbelzinnig onderstreepte dat politici te weinig moeite hebben gedaan om draagvlak te vinden voor de grote stappen in het Europese integratieproces sinds de jaren negentig: het aangaan van een muntunie en de uitbreiding naar het Oosten.

Nederland in de ban van Eurosceptis?

Jan van der Harst

Inleiding

Vóór 1990 – gedurende het tijdperk van de Koude Oorlog – was het Europabeleid van opeenvolgende Nederlandse regeringen opmerkelijk voorspelbaar. Gesproken kan worden van een aantal dominante factoren, door sommigen tradities of beleidsconstanten genoemd, die ook hun weerslag hebben gevonden in de literatuur over het onderwerp.¹ Overigens is terecht gewaarschuwd voor het gebruik van de termen constanten en tradities, vanwege de hierdoor geïmpliceerde, maar in werkelijkheid niet bestaande, één-dimensionaliteit van het gevoerde beleid. De praktijk is immers altijd weerbarstiger en gecompliceerder dan strakke beleidsschema's doen vermoeden (zie ook de bijdrage van Yvonne Kleistra aan deze bundel). Zo heeft Duco Hellema erop gewezen dat in de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid materiële omstandigheden doorgaans een belangrijker rol hebben gespeeld dan intellectuele tradities.² Toch kan niet worden ontkend dat het Nederlandse regeringsbeleid ten aanzien van Europa gedurende een

1) J.J.C. Voorhoeve, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy* (Den Haag 1985); P. Scheffer, *Een tevreden natie. Nederland en het wederkend geloof in de Europese status quo* (Amsterdam 1988).

2) D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Utrecht 1995), p. 42.

aantal decennia (1945-1990) beheerst werd door enkele dominante voorkeuren, zoals ook in deze tekst uiteen wordt gezet.

Allereerst bestond er de zogeheten Atlantische prioriteit op veiligheidspolitiek gebied. De band met de Verenigde Staten via de NAVO werd van doorslaggevend belang beschouwd voor aangelegenheden van buitenlandse politiek en met name voor de verdediging van het West-Europese grondgebied tegen het Sovjetcommunisme. Het formuleren van mogelijke alternatieven voor de Atlantische samenwerking werd bijgevolg door de Nederlandse regering ontmoedigd of als potentieel gevaarlijk ter zijde geschoven. Er waren in de Koude-Oorlogsperiode wel conflicten met de Verenigde Staten, maar als het erop aan kwam werden deze ondergeschikt gemaakt aan de gevoelde noodzaak van bondgenootschappelijke cohesie.³

Ten tweede was er de gelijktijdige nadruk die werd gelegd op de ontwikkeling van *economische* integratie in West-Europa. Na de aanvang van de Koude Oorlog en het mislukken van de vroeg-naoorlogse wereldhandelsbesprekingen over tarievenreductie in het kader van de GATT (de voorloper van de WTO), streefde Nederland regionale handelsliberalisering na binnen het kader van de Europese Gemeenschap en haar douane-unie.⁴ Vooral de hierdoor verruimde mogelijkheden voor export van Nederlandse producten naar buurland Duitsland waren cruciaal voor het herstel van de economie en de opbouw van de welvaartsstaat. Daarbij werd een zekere supranationale ordening noodzakelijk geacht om de gewenste exportstrategie in de praktijk te brengen en faire concurrentieverhoudingen te bewerkstelligen.⁵ In combinatie met de reeds genoemde Atlantische oriëntatie op veiligheidspolitiek gebied bracht de regering, waar mogelijk en nodig, een scheidslijn aan tussen economische en politieke integratie in Europa: de eerste was nastrevenswaardig, de tweede niet – en vooral niet als de zo gekoesterde NAVO-cohesie erdoor in het gedrang kon komen.⁶

In de derde plaats stond het regeringsbeleid in het teken van het tegengaan van dominantie door de grotere lidstaten in de EG, met name Frankrijk en Duitsland. Om de belangen van kleinere landen te helpen behartigen richtte Nederland zijn vizier op versterking van supranationale Europese instellingen, zoals de Commissie en het Hof van Justitie. Het recht diende ertoe om de macht te beteugelen. Op deze wijze kon, naar inschatting

3) A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch bondgenootschap, 1960-1971* (Baarn 1974).

4) Tot aan het verdrag van Maastricht (1992) wordt de term Europese Gemeenschap (EG) gebruikt, daarna Europese Unie (EU).

5) A.G. Harryvan, *In pursuit of influence. The Netherlands' European policy during the formative years of the European Union, 1952-1973* (Brussel 2009), p. 255-258.

6) J. van der Harst, 'Dutch and US assessments of European political integration', in: H. Krabbendam, C.A. van Minnen en G. Scott-Smith (red.), *Four centuries of Dutch-American relations* (Amsterdam 2009), p. 641-651.

van de regering, directoriumvorming door de groteren worden voorkomen, iets dat in een strikt intergouvernementele setting veel moeilijker te bereiken was. Met deze strategie boekte de regering resultaat, op een enkele uitzondering na: zo ging de oprichting in 1974 van de intergouvernementele Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders tegen de Nederlandse beleidsvoorkeuren in. Tegelijkertijd had ons land op gezette momenten Bonn en Parijs ook hard nodig om gewenste doorbraken in het integratieproces te bewerkstelligen, zoals bleek ten tijde van het Schuman-plan van 1950, het EMS-plan van Giscard d'Estaing en Schmidt in 1978 en de samenwerking tussen Kohl en Mitterrand in de jaren tachtig, welke bepalend was voor het doorzetten van het initiatief voor de gemeenschappelijke markt.

Algemeen beschouwd was het Nederlandse Europabeleid tot 1990 opmerkelijk succesvol. Europa kreeg *grosso modo* de vorm die Nederland wenste: een douane-unie en vervolgens gemeenschappelijke markt op supranationale grondslag zonder vergaande (veiligheids-)politieke implicaties en zonder een al te nadrukkelijke Frans-Duitse dominantie. Dat laatste was mede het gevolg van de door de Nederlandse regering hartstochtelijk bepleite EG-toetreding van het Verenigd Koninkrijk, een land dat er vergelijkbare (open) handelsprincipes en Atlantische voorkeuren op na hield. Dat de Britten na toetreding in 1973 een zeer terughoudend beleid voerden ten aanzien van de overdracht van soevereine bevoegdheden, zou het Nederlandse enthousiasme aanzienlijk doen temperen, maar de aanvankelijke stellingname ten opzichte van Londen was er één van grote welwillendheid. Nederland was in diezelfde tijd ook netto-ontvanger van Europese (landbouw)subsidies. Mede hierdoor was er sprake van een ruime ondersteuning van het regeringsbeleid door belangengroepen en politieke partijen, gekoppeld aan stilzwijgende instemming ('tacit approval') dan wel onverschilligheid onder brede lagen van de bevolking.⁷ Het Europadebat was gedepolitiseerd, het betrof een aangelegenheid van een kleine beleidselite. Zelfs het nationale parlement speelde in die tijd een secundaire rol in de discussie over de plaats van Nederland in Europa.

Veranderingen na 1990

Echter, het einde van de Koude Oorlog en de ongeveer gelijktijdige inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht maakten een bruusk einde aan de bestaande zekerheden. Er was sprake van een *Umwertung aller Werte*:

7) De in dit opzicht vaak gebruikte term *permissive consensus* dekt niet geheel de lading. Allereerst was er geen sprake van consensus of eensgezindheid (de achterban van extreem linkse en confessioneel rechtse partijen was immers principieel gekant tegen integratie); verder was er naast toegeeflijkheid (*permissivism*) vooral sprake van publieke *onverschilligheid* ten aanzien van Europa.

aan de grondslagen van het traditionele Nederlandse Europabeleid werd plotseling aan alle kanten gemorreld.

Allereerst was er de geleidelijke terugtrekking van de Verenigde Staten en zijn troepen uit Europa. Voor de Amerikaanse regering was het Europese continent na het verdwijnen van de Sovjetdreiging geen strategische prioriteit meer. De NAVO verloor een deel van haar identiteit en kracht en de Atlantische prioriteit in het Nederlandse buitenlands beleid kwam ter discussie te staan. Van Staden merkt elders in deze bundel op dat het Nederlandse Atlanticisme sindsdien aan aanzienlijke slijtage onderhevig is. De regering in Den Haag was gedwongen zich te heroriënteren, ook al ging dit niet van harte en soms gepaard met manifestaties van reflexief Atlanticisme, zoals bij de keuze voor het in de VS ontwikkelde JSF-gevechtsvliegtuig (in plaats van een concurrerend Europees toestel) en de bijdrage van Nederlandse militaire eenheden aan NAVO-geleide operaties in Afghanistan.

Een tweede element van verandering was dat de EU zich na Maastricht behalve als economische ook steeds meer als sociaal-politieke sturingscentrum liet gelden, met een steeds directere doorwerking op de Nederlandse samenleving. De bestaande succesvolle ‘negatieve’ integratie (gekaracteriseerd door het wegnemen van handelsbelemmeringen) werd aangevuld met aspecten van ‘positieve’, beleidsscheppende, integratie, op terreinen als sociale politiek, milieu, cohesiebeleid, en technologie. Verreweg het ingrijpendst was de introductie van de eenheidsmunt de euro, die Europa letterlijk dicht bij de burger bracht en de nieuw opgerichte Europese Centrale Bank een invloedrijke positie zou bezorgen. Bovendien ging de EU zich op grond van de tweede en derde pijler van het verdrag van Maastricht met het buitenlands en veiligheidsbeleid, alsmede met het justitieel en binnenlands beleid van de lidstaten bemoeien. Tegen de oorspronkelijke Nederlandse voorkeuren in werd de Unie een *politeia*, een aanzienlijk verschil met de door economische vraagstukken beheerste Gemeenschap in de periode tot 1990. Het Europa-ideaal verloor zijn vrijblijvendheid.

Volgens de politicoloog Giandomenico Majone heeft de ontwikkeling van negatieve naar positieve integratie aanzienlijke implicaties gehad: de Unie haalde zich hierdoor beleidsverantwoordelijkheden op de hals die zij in de praktijk veelal niet kon waarmaken. Majone stelt dat de institutionele structuur in Europa zoals die is opgezet in de jaren vijftig meer geschikt is voor processen van negatieve dan van positieve integratie. Zo lang niet de ultieme beslissing wordt genomen tot de vorming van een Europese federatie – met een scherpe scheiding van bevoegdheden tussen het nationale en supranationale niveau – beschikt de Unie over te weinig middelen en mogelijkheden om bijvoorbeeld het werkgelegenheidsbeleid of andere vormen van sociale politiek van de lidstaten effectief te harmoniseren. In de ogen van Majone leidt het niet kunnen waarmaken van pretenties tot verlies van legitimiteit en vergroting van het democratisch tekort in de Unie. Het

democratisch tekort is in die visie de prijs die wordt betaald voor het willen integreren van de nationale economieën zonder dat de kern van nationale soevereiniteit daarbij wordt prijsgegeven.⁸ In feite verwoordt Majone hier op omgekeerde wijze wat al in de jaren negentig door Frits Bolkestein omstandig naar voren was gebracht, namelijk dat de Unie lijdt aan een verlammeende vorm van *policy overstretch*, met daarbij natuurlijk de aantekening dat de VVD-voorman het verder overhevelen van nationale soevereiniteit naar Europa ongewenst achtte. Bolkestein was degene die onmiddellijk na het einde van de Koude Oorlog bijna in zijn eentje het Nederlandse Europa-debat heeft aangezwengeld. Een debat dat zich aanvankelijk afspeelde binnen de beleidselite. Het grote publiek zou zich er pas later – vanaf 2002 – mee gaan bemoeien.

Een derde verandering was dat de grotere EU-lidstaten na het einde van de Koude Oorlog een toenemende neiging toonden tot assertief gedrag ten koste van de kleinere leden. Dit bleek bijvoorbeeld uit hun omgang met de regels van het Stabiliteits- en Groeipact, bedoeld voor de beheersing van het begrotingsbeleid van de aan de EMU deelnemende landen. Dat Frankrijk de regels van dit pact stelselmatig overtrad (zonder ervoor te worden gestraft) was nog tot daar aan toe, maar dat ook de trouwe bondgenoot Duitsland – met Nederland de grondlegger van het pact – zich hieraan meende te moeten bezondigen (onder het duo Gerhard Schröder en Hans Eichel in 2005) bracht hier te lande een grote schok teweeg. Want wat betekende dit op termijn voor de waarde van de euro en voor bijvoorbeeld de stabiliteit van de Nederlandse pensioenfondsen? Bovendien, waar de grotere landen zich soeverein wisten te onttrekken aan communautaire berispingen, daar werden de eveneens in overtreding zijnde, maar kleinere, landen Ierland en Portugal nadrukkelijk op hun tekortkomingen aangesproken. Ook in de onderhandelingen leidend naar het Grondwettelijk Verdrag en het Verdrag van Lissabon lieten de groteren zich nu en dan weinig gelegen liggen aan de belangen van de kleineren, het argument hanterend dat een correctie van de (demografische) overrepresentatie van de kleinere lidstaten in de machtsverhoudingen noodzakelijk was. Oud-Commissievoorzitter Jacques Delors constateerde onlangs dat de ‘klassieke machtsreflex’ van de grote EU-landen ‘een grotere rol [is gaan spelen] dan voor de val van de Muur.’⁹ Dit bleek ook uit de opwaardering van de positie van de intergouvernementele Europese Raad die in de loop der jaren uitgroeide tot het machtigste orgaan van de Europese Unie, hetgeen gepaard ging met een afnemende rol voor de supranationale Commissie.¹⁰ En dat terwijl Nederland supranationaliteit tot dan toe beschouwd had als het

8) G. Majone, ‘The common sense of European integration’, *Journal of European Public Policy* 13 (2006) 5, p. 622-625.

9) ‘Burgers zullen de Europese idee nieuw leven moeten inblazen. In gesprek met Jacques Delors en Marcel Gauchet’, *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2009, p. 101.

10) J. Werts, *The European Council* (Londen 2008).

meest geëigende instrument voor bescherming van de eigen positie in Europa. Topdiplomaat Peter van Walsum waarschuwde dat een intergouvernementele structuur ‘in wezen helemaal geen structuur is’, maar ‘een jungle, en in de jungle geldt het recht van de sterkste.’¹¹ Ook Ben Bot begon zich tijdens zijn ministerschap van Buitenlandse Zaken (2003-2007) af te vragen of Nederland wel voldoende tot zijn recht kwam in het machtsspel binnen de Europese Unie en of het traditionele multilateralisme van de regering niet in de weg ging zitten van het nastreven van nationale belangen.¹²

Bovenstaande ontwikkelingen resulteerden in toenemende ongerustheid. Daarbovenop werd Nederland vanaf 1992 een nettobetaler aan de Unie, een kwestie waarvan vooral Bolkesteins VVD een belangrijk politiek *issue* heeft gemaakt, met weerslag op het regeringsbeleid. Ondanks een tweetal succesvolle pogingen van regeringszijde om de nationale afdrachten terug te dringen, bleef de netto-betalerpositie van ons land voor velen een bron van zorg.¹³ En als laatste verandering, en zeker niet de minste: door de recente uitbreidingen naar Midden- en Oost-Europa is Nederland niet langer één van de zes of vijftien, maar één van de 27 lidstaten van de Unie. Werd ons land vóór 1990 dikwijls aangeduid als middelgrote lidstaat, nadien hebben we ons in toenemende mate moeten neerleggen bij een positie in de groep van kleineren. Nederland beschikt bijgevolg niet meer over de invloed die het kon uitoefenen in de tijden van Beyen, Luns en Mansholt.

Wat was het gevolg? De voorheen ten toon gespreide zelfverzekerdheid over de te volgen beleidslijn in Europa verdween. Politici (eerst Bolkestein, daarna Pim Fortuyn, later ook anderen) begonnen te twifelen aan de heilzaamheid en het ‘automatisme’ van verdere integratie. Zij wisten daarbij een steeds groter publiek te bereiken. Was het door Bolkestein aangezwengelde debat nog een elite-aangelegenheid, onder invloed van de ‘Fortuyn-revolutie’ (vanaf 2001) liet ook de man/vrouw in de straat zich voor het eerst gelden. Daarbij ging het overigens niet alleen om Europa, de grieven van Fortuyn waren hoofdzakelijk binnenlands gericht, en betroffen bijvoorbeeld de wachtlijsten in de zorg, immigratie en de veiligheid op straat. Zijn gedachtegoed legde de kloof tussen politiek en burger bloot en was ook van invloed op andere politieke partijen. Traditionele noties van *tacit approval* en onverschilligheid werden in een atmosfeer van toenemende politisering

11) P. van Walsum, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat* (2001), p. 116.

12) B. Bot, ‘Met overtuiging en berekening. Van zuiver naar realistisch multilateralisme’, *Internationale Spectator* 60 (2006) 11, p. 547-551.

13) D. Douwes, ‘Nederland blijft grote betaler EU’, *de Volkskrant*, 27 september 2010. Nederland draagt jaarlijks ongeveer 2 miljard euro af aan de Unie. Het Centraal Planbureau en voormalig PvdA-staatssecretaris Vermeend hebben daartegenover berekend dat het profijt dat Nederland heeft van de open grenzen in de Unie vele malen groter is: 20 à 30 miljard euro per jaar. Desondanks heeft de afdrachtenkwestie, blijkens de *exit polls* bij het Grondwetsreferendum van 2005 een belangrijke rol gespeeld in de ‘nee-stem’.

naar de achtergrond gedrongen, waarmee tevens de weg werd geopend naar invoering van instrumenten van directe democratie. Eén en ander resulteerde in het Grondwetsreferendum van juni 2005, waarbij ruim 60% van de opgekomen stemgerechtigden een luid ‘nee’ liet horen tegen de in de verdragstekst vastgelegde staat van de Europese integratie. Terwijl het overgrote deel van de politieke partijen geadviseerd had *voor* het Grondwettelijke verdrag te stemmen, besloot de opgekomen kiezer juist het tegenovergestelde te doen.

De uitslag van het referendum bracht een enorme schok teweeg in het Haagse circuit. De beleidselite was op het verkeerde been gezet en trok – door de situatie gedwongen – schroomvallig het boetekleed aan. Al waren de motieven voor de ‘nee-stem’ allesbehalve eenduidig, wel was duidelijk geworden dat de tijd van welhaast vanzelfsprekende instemming met verdere integratiestappen voorbij was. In de nasleep van het referendum verscheen een stortvloed aan wetenschappelijke publicaties, waarin getracht werd een verklaring te vinden voor de zo plotseling opgekomen Eurosceptis in Nederland.¹⁴ Ook in het buitenland werd verbijsterd gekeken naar een EU-lidstaat die altijd het toonbeeld van integratiegezindheid was geweest. Wat was er aan de hand met Nederland?

Zes jaar na het Grondwetsreferendum

Ruim zes jaar na dato is het zinvol de referendumgebeurtenis en haar implicaties nog eens tegen het licht te houden en in perspectief te plaatsen. Daarbij is het verstandig om de historische ontwikkeling, zoals geschetst aan het begin van dit hoofdstuk, mede in beschouwing te nemen. Wat dan vooral opvalt is dat gedurende de laatste twee (post-Koudeoorlogse) decennia de Nederlandse beleidsinstek in Europa een fundamentele verandering heeft ondergaan. Vóór 1990 wilde de regering echt iets *bereiken* in Brussel (Beyen met zijn gemeenschappelijke markt, Zijlstra met zijn concurrentiebeleid, Mansholt met zijn landbouwbeleid), thans is – na de succesvolle verwezenlijking van het merendeel der prioriteiten – een dergelijk doelbewust streven veel minder duidelijk of zelfs helemaal niet aanwezig. Bovendien moeten we ons realiseren dat Nederland lange tijd het land van het *instrumentele* supranationalisme is geweest, en niet van federalistische idealen. Op nationaal beleidsniveau is integratie nooit gezien als doel op zichzelf, maar vooral als belangrijk vehikel voor de behartiging van belangen, vooral

14) Zie bijvoorbeeld de diverse rapporten uitgebracht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV). Zie ook: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet* (Amsterdam 2005); en H. Vollaard en B. Boer (red.), *Eurosceptis in Nederland* (Utrecht 2005).

handelsbelangen.¹⁵ Weliswaar bestond er in het nationale parlement tot het begin van de jaren negentig een zeker idealistisch enthousiasme, maar dan wel in het vrijblijvende bewustzijn dat het federalisme niet een concrete optie werd.¹⁶ In het verlengde hiervan heeft ons land nooit belangstelling getoond voor het vaststellen van een *einddoel* voor het integratieproces. Men herinnere zich de oorverdovende stilte in de Haagse arena na uitspraken van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer (in 2000) over de noodzaak van het voeren van een finaliteitsdebat. Het enige dat zijn Nederlandse collega Van Aartsen in reactie hierop kwijt wilde was dat ‘Europa geen behoefte heeft aan vergezichten.’ Deze uitspraak past in een vertrouwd beeld. Want Europese integratie is van oudsher een proces van *muddling through* (een soort wadlopen) zonder een heldere bestemming, en de regering heeft zich daar feitelijk probleemloos bij aangesloten. Vroeger was het supranationalisme daarbij de leidraad (althans op economisch gebied), nu staan we blijkbaar minder verplichtende vormen van samenwerking voor¹⁷ of wordt geopteerd voor de zogeheten open coördinatiemethode.¹⁸ Dat is ook niet zo gek nu het land minder Europese ambities heeft dan voorheen.

Belangrijk hierbij is dat Europa naar Nederlandse maatstaven gedurende de afgelopen zestig jaar veel heeft gerealiseerd en opgeleverd. Zeker in vergelijking met andere regio's in de wereld is de naoorlogse ontwikkeling op het Europese continent fenomenaal geweest. Er is een gemeenschappelijke markt, een monetaire unie (met al haar feilen, maar toch), een eenheidsmunt, een geharmoniseerd concurrentiebeleid, er wordt nauw samengewerkt op gebieden als van criminaliteitsbestrijding en klimaatverbetering. Natuurlijk, op een aantal terreinen is dringend behoefte aan fijnafstelling, zoals thans blijkt op het terrein van controle op nationale begrotingen. De spelregels van het Stabiliteitspact moeten stringent worden gevolgd en daarvoor zijn aanvullende regelgeving en sanctie-instrumenten nodig. Dat is overigens niets

15) Het is dan ook onjuist om te stellen, zoals Dorette Corbey doet, dat Nederland tussen 2002 en 2010 ‘veranderde van een *loyale dienaar van Europese belangen naar behartiger van het Nederlandse belang*’ (cursivering van de oorspronkelijke auteur). Nederland heeft immers altijd, ook vóór 2002, het nationale belang vooropgesteld in de Unie, ook al kende dit lange tijd een sterk supranationale inbedding. D. Corbey, ‘Acht jaar Balkenende: hoe Europa een wig in de samenleving werd’, *Internationale Spectator*, 65 (2011), 1, p. 6.

16) Harryvan, *In pursuit of influence*, p. 175-176.

17) B. Verbeek en A. van der Vleuten, ‘The domesticization of the foreign policy of the Netherlands (1989-2007): the paradoxical result of Europeanization and Internationalization’, *Acta Politica* 43 (2008) p. 369.

18) De Open methode van coördinatie behelst een vorm van ‘zachte wetgeving’ (in plaats van bindende wetgeving) en vrijwillige samenwerking tussen EU-lidstaten op basis van de vaststelling van gemeenschappelijke doelstellingen. Tijdens het kabinet ‘Paars-II’ (1997-2001) is deze methode onderdeel gaan uitmaken van het Nederlandse regeringsbeleid ten aanzien van de EU; zie D. Benschop, ‘De dynamiek van Netwerk Europa’, *Internationale Spectator* 54 (2000) 4, p. 186-190.

nieuws, zoiets wilde Nederland tijdens het ministerschap van Gerrit Zalm in de jaren negentig ook al. Ook is de interne markt nog altijd niet geheel af. En misschien zijn er aanvullende afspraken nodig voor migratie en asiel. Op de meeste andere terreinen – sociaal en fiscaal beleid, onderwijs, cultuur – is Nederland terughoudend, om niet te zeggen afwijzend. Het keert zich ook tegen een politieke beïnvloeding van de Europese Centrale Bank, zoals de Franse regering die voorstaat. Dat laat onverlet dat er zich onverwachte gebeurtenissen kunnen voordoen waarop een snelle reactie nodig is en die integratiebevorderend kunnen werken, zoals recent gebleken is ten tijde van de bankencrisis en de Grieks-Iers-Portugese schulden crisis.

Bovendien – en dit is een ander element om de dramatiek te relativeren – de traditionele noties van stilzwijgende instemming en onverschilligheid onder brede lagen van de bevolking zijn niet verdwenen. Men kan zelfs stellen dat ze verrassend genoeg terug zijn van weggeweest na het grondwetsdebat van 2005. Maar dan wel op een ander niveau. De passieve instemming betreft niet langer een *toename* van integratie – zoals in het verleden het geval was – maar een *behoedzame vorm* van samenwerking, heel af en toe zelfs *minder* integratie. De meeste politieke partijen kunnen zich daar thans in vinden (afgaande op de veranderde toon in de partij- en verkiezingsprogramma's sinds 2005)¹⁹, evenals, zo lijkt het, de publieke opinie. Indicatief is dat zelfs in tijden van 'alarmfase 1' – de Griekse eurocrisis, die zich nota bene aandiende tijdens de campagne voor de Tweede Kamer-verkiezingen van 2010 – Europa geen werkelijk onderwerp van publiek debat is geworden. Politisering en democratisering van het Europa-debat, aangewakkerd ten tijde van het referendum, lijken zo een kort leven te zijn beschoren. Zeker, er is nu en dan forse kritiek op het managen van de schulden crisis en de ene partij is beduidend chagrijniger over Europa dan de andere, maar de EU is vooralsnog geen splijtzwam. Niemand, behoudens een enkele fanatieke PVV'er of SP'er, wil uit de Unie treden. De publieke steun voor de Europese Unie ligt in Nederland nog altijd beduidend hoger dan het EU-gemiddelde. Ongeveer 75 procent van de bevolking vindt EU-lidmaatschap een goede zaak, tegenover een EU-gemiddelde van 55 procent.²⁰ Blijkens een recent internationaal opinieonderzoek uitgevoerd door het German Marshall Fund is van alle

19) Zie b.v. M. van Keulen, 'Europa? Kiest u maar! Nederlandse politieke partijen over de Europese Parlementsverkiezingen', *Internationale Spectator* 63 (2009) 5, 243-247; G. Arts en M. Bos, 'Het Europa-gehalte van de Nederlandse verkiezingsprogramma's', *Internationale Spectator* 64 (2010) 6, p. 328-331. Dit geldt nadrukkelijk niet voor D66 en Groen Links die met een Europegezinde campagne een goed resultaat wisten te behalen bij de EP-verkiezingen van 2009.

20) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Rapport *Europa in Nederland* (2007), p. 47. Uit de cijfers van dit rapport blijkt dat de Nederlandse steun voor Europa rond 1991 culmineerde met ongeveer 90% van de bevolking die EU-lidmaatschap een goede zaak vond, een dip kende in 2003/2004 (68%) om vervolgens weer te stijgen naar 75%.

inwoners van de Unie de Nederlandse bevolking het meest overtuigd van de heilzame werking van het EU-lidmaatschap voor de economische ontwikkeling van het land.²¹ Ook uit de verkiezingsprogramma's voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen (2010) bleek dat Europa 'niet als deel van het probleem, maar als deel van de oplossing wordt gezien', bijvoorbeeld als het gaat om het bestrijden van de kredietcrisis.²² Zo erg is het dus blijkbaar niet gesteld met de Eurosceptis in Nederland.²³ Het lijkt erop dat na de elite-consensus en de uiterst welwillende bejegening van Europa in de jaren 1945-1990 er nu een proces van normalisering is opgetreden in het nationale integratiedebat. Er zijn voorstanders en critici.²⁴ Maar *grosso modo* is het overgrote deel overtuigd van de noodzaak van Europese samenwerking. Bovendien is de Europese bestuurslaag geaccepteerd: de etage van Delors is tamelijk geruisloos in het huis van Thorbecke geschoven.

Daarbij dient nogmaals te worden benadrukt dat de ontwikkeling van Europa gedurende de laatste kwart eeuw, sinds de ratificatie van de Europese Akte, buitengewoon voortvarend is geweest. Nu en dan is in het verleden, vooral door federalisten, de metafoor gebruikt van Europese integratie als fietsen door rul zand, waarbij men vooral moest blijven doortrappen, op straffe van het rijwiel af te vallen.²⁵ Bij nader inzien is dit een merkwaardig beeld. Vanaf het einde van de jaren tachtig was er geen sprake van rul zand, maar van een achtbaan, die duizelingwekkende snelheden bereikte. Wat hebben we allemaal niet voorbij zien komen? Schengen, de gemeenschappelijke markt, de tweede en derde pijler, de EMU, de euro, het Europees Parlement als volwaardige medewetgever, de *Big Bang* uitbreiding, het Verdrag van Lissabon, het kon niet op. De ruimte om nationaal beleid te maken is in de loop der tijd aanzienlijk verkleind. Dat het nu wat rustiger gaat – de achtbaan heeft vaart geminderd – is alleen maar logisch en ook niet direct tegen de Nederlandse prioriteiten in, zoals zojuist is aangegeven.

21) 'Nederlanders positief over EU en euro', *NRC Handelsblad*, 15 september 2010.

22) G. Arts en M. Bos, 'Het Europa-gehalte van de Nederlandse verkiezingsprogramma's', *Internationale Spectator* 64 (2010) 6, p. 331.

23) Dit is ook de visie van H. Vollaard en B. Boer, 'Euroscepticism in the Netherlands', paper voorbereid voor EpsNet conferentie, Boedapest, 16 en 17 juni 2006 (epsnet.org/2006/pps/vollaard.pdf). Vollaard en Boer betogen bovendien dat een zekere mate van Eurosceptis altijd aanwezig is geweest in de naoorlogse Nederlandse politiek, zij het lange tijd 'achter gesloten deuren.'

24) Hans Vollaard onderscheidt momenteel drie kampen: resp. mensen die meer EU willen, de status quo willen handhaven, en die minder EU willen. Uit e-mail bericht aan de auteur, 9 juli 2010.

25) Zie b.v. E. Jansen, 'Tanend draagvlak: pleidooi voor Europese publieke ruimte', *Internationale Spectator* 58 (2004), 9, p. 423. Jansen schrijft het gebruik van de genoemde 'fietsmetafoor' toe aan oud-premier Lubbers.

Beleid niet meer voorspelbaar

Daarmee is niet gezegd dat het momenteel gemakkelijk is om Europees beleid te maken. Immers, de gekende ijkpunten van vóór 1990 zijn niet meer richtinggevend. Ze zijn óf verwezenlijkt óf achterhaald. Het beleid is daardoor niet meer voorspelbaar. Er dient naar bevind van zaken te worden gehandeld en soms moet er snel en alert worden gereageerd, zeker in het geval van onverwachte gebeurtenissen, zoals in het afgelopen jaar de betalingscrisis. Dat vereist veel van de creativiteit, flexibiliteit en denkkraft van de nationale en Europese beleidsmakers. Speerpunten van het Nederlandse beleid dienen daarbij te zijn: het tegengaan van protectionisme, het blijvend verzekeren van faire concurrentieverhoudingen, het bevorderen van voedselzekerheid en voedselveiligheid²⁶, het vrijmaken van de dienstensector in het grensoverschrijdend verkeer, verscherpt toezicht op slecht presterende banken en, *last but not least*, een stabiele euro.

Daarbij kan het geen kwaad als het nationale overheidsniveau weer iets van zijn vroegere zelfbewustzijn terugkrijgt. Om te beginnen zou het goed zijn als bestuurders en parlementariërs hun verantwoordelijkheid wat betreft Europa opeisen en alert en krachtadig reageren op voorkomende beleidsproblemen. De EU moet daarbij niet als ‘angstproject’ worden behandeld, zoals de laatste tijd vaak het geval was, maar als een volwassen bestuurslaag die vaak grote voordelen en soms ook problemen met zich meebrengt. Het vertoog dient realistischer te worden, minder ontwijkend en een reële weergave te bieden van wat Europa al of niet vermag en van de compromissen die noodzakelijk zijn om tot besluitvorming te komen.²⁷ Zoals Wellenstein het heeft geformuleerd: onze regering moet duidelijk maken ‘wat men wél van de EU kan en wil verwachten, en zich daar dan ook voor inzetten.’²⁸ Verantwoordelijkheid nemen betekent ook terughoudend zijn met *de facto* bindende vormen van directe democratie. De acceptatie van het nationale Europabeleid – zeker als dit niet overmatig ambitieus is getoonzet – zou er alleen maar mee kunnen worden versterkt. Het referentiekader is immers positief. Want nogmaals, de stilzwijgende instemming lijkt na 2005 grotendeels in ere hersteld, zij het op een ‘lager’ niveau dan voorheen, en de mate van Eurosceptis in ons land moet niet worden overdreven. De stelling, door sommigen aangehangen, dat Europa gedurende het afgelopen decennium ‘een wig in de samenleving’ is geworden, is dan ook op zijn minst

26) WRR, Rapport nr. 85 *Aan het buitenland gehecht: over verankering en strategie van het Nederlands buitenlandbeleid* (2010), p. 96.

27) V. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and national politics* (Oxford 2006), p. 2 en 265. Zie ook: Corbey, ‘Acht jaar Balkenende’, p. 7.

28) E. Wellenstein, ‘Nederlands rol in Europese integratie. Van Founding Father tot Verloren Zoon’, *Internationale Spectator* 60 (2006) 11, p. 567.

aanvechtbaar.²⁹ Wel is ontegenzeggelijk de focus op bepaalde terreinen verschoven naar het genoemde ‘lagere’ niveau. Zo levert het Verdrag van Lissabon, met Nederlandse instemming, instrumenten om de rol van nationale parlementen te vergroten, zoals de subsidiariteitstoets en het behandelvoorbehoud.³⁰ Dit terwijl Nederland zich in het verleden juist had gepositioneerd als consistent pleitbezorger van een steeds krachtiger Europees Parlement, dat voor een belangrijk deel taken diende over te nemen van de Eerste en Tweede Kamer in Den Haag. Echter, in een recent rapport noemt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het een ‘hardnekkig misverstand uit het voorbije tijdperk van de strikt communautaire toekomst dat een subsidiariteitstoets afbreuk doet aan Europese gezindheid en het omgekeerde juist Europese integratie zou bevorderen.’ Bij legitimatie hoort ‘ruimte voor een nationaal parlement om de vinger aan de pols te houden.’³¹ Deze stellingname, nogal afwijkend van wat de WRR een aantal jaren eerder betoogde³², is vandaag de dag sluipenderwijs gemeengoed geworden. Meer dan van een ‘wig in de samenleving’ is er ten aanzien van Europa sprake van verschoven prioriteiten en inzichten.

Reden tot zorg

Enige relativering is dus gewenst, maar desondanks blijft er voldoende reden tot zorg. We zullen immers moeten erkennen dat de EU-landen steeds meer in de greep zijn gekomen van mondiale krachten, in de vorm van opkomende nieuwe regio’s, bankencrises, speculatiegolven, *outsourcing*, etc. Die krachten kunnen soms in het voordeel van Europa werken – zeker voor een open economie als de Nederlandse – maar soms, zoals de afgelopen twee jaar het geval is geweest, niet.

Wat hierbij vooral zorgen baart is de toekomst van de verzorgingsstaat in de landen van de Europese Unie. In de jaren vijftig van de vorige eeuw en daarna konden we met Alan Milward nog spreken van de *European rescue of the nation-state*.³³ Europa (de EG) creëerde toen de randvoorwaarden en leverde de economische en financiële instrumenten die het mogelijk maakten de nationale welvaartsstaat op te bouwen. Aan de verwezenlijking hiervan

29) Corbey, ‘Acht jaar Balkenende’, p. 3-4.

30) Ondanks de bestaande twijfel bij velen of nationale parlementen in de huidige constellatie wel in staat zijn een wezenlijke bijdrage aan de Europese beleids- en besluitvorming te leveren.

31) WRR, *Aan het buitenland gehecht*, p. 96.

32) In het rapport *Europa in Nederland* (2007b) zag de WRR vertegenwoordiging in het Europees Parlement nog als één van de belangrijke factoren in de oplossing van het legitimatievraagstuk.

33) A.S. Milward, *The European rescue of the nation-state* (Londen 1994).

ontleenden nationale regeringselites een grote mate aan legitimatie onder de eigen bevolking. We spreken wel van ‘outputlegitimiteit’, er werd immers *geleverd* door de nationale regeringen, met behulp van hun deelname aan de Europese samenwerking. Er was sprake van een win-win situatie: Europa, maar vooral de nationale staat en natuurlijk ook de burger sponnen garen bij deze ontwikkeling.

Die tijd lijkt voorbij. Vooral onder invloed van mondialiseringstendensen (maar niet alleen; ook de EU en de lidstaten zélf hebben in hun recente dereguleringsijver eraan bijgedragen) wordt de verzorgingsstaat momenteel gesaneerd, of in elk geval hervormd, en de nationale regeringen zijn minder goed in staat om te ‘leveren’ aan hun burgers – zoals ze dat in de jaren vijftig en later hebben gedaan, met behulp van Europa. Men denke hierbij aan de gevolgen van de hedendaagse Europa-wijde bezuinigingsoperaties voor pensioenen, uitkeringen, de zorg, etc. Het gaat hier niet om de vraag of beleidshervormingen op deze terreinen noodzakelijk zijn of niet. Wel kan worden gesteld dat de aantasting van de nationale verzorgingsstaat gevolgen heeft voor de legitimatie van nationale regeringselites (zoals blijkt uit het regelmatige ‘wegstemmen’ van regeringscoalities bij landelijke verkiezingen) en uiteindelijk ook consequenties kan hebben voor de ondersteuning van het Europese integratieproces. Want in zo’n situatie is er geen sprake meer van een *European rescue of the nation-state*. De verminderde *output*-legitimiteit wordt bovendien niet gecompenseerd door een toename aan *input*-legitimiteit, in de vorm van een verhoogde deelname van het grote publiek aan de beeldsvorming van de Europese Unie. Wellicht is dit probleem van een groter en structureel gehalte dan de mate van Eurosceptis in ons land. Het maakt in elk geval de beleidselite onmachtiger.

Tot besluit

Dit hoofdstuk werd geschreven ten tijde van het aantreden van het centrumrechtse kabinet Rutte-Verhagen (oktober 2010), gedoogd door de PVV van Geert Wilders. De vraag is wat dit gaat betekenen voor de koers van het Nederlandse Europabeleid in de komende jaren. We mogen aannemen dat die koers niet ‘Europeser’ zal worden. Vooral VVD en PVV hebben in hun verkiezingsprogramma’s laten doorschemeren eerder minder Europa te willen dan meer. Zo vindt de PVV dat het Europees Parlement moet worden afgeschaft en dat de EU zich moet beperken tot slechts economische samenwerking. Tijdens de kabinetsformatie waarschuwde informateur Herman Tjeenk Willink voor het gevaar van een breuk met de Nederlandse Europa-tradities als VVD en PVV hun uitgangspunten onverwijld zouden omzetten in concreet beleid. Daartegenover bleek Wilders snel bereid tot concessies toen het heikele thema van verdere EU-uitbreiding tijdens de formatiebesprekingen aan de orde kwam. Ook de VVD was volgens de uiteindelijke tekst van de regeringsverklaring bereid haar aanvankelijke

houding ten aanzien van uitbreiding ('tot 2015 geen aanwijzing van nieuwe kandidaat-lidstaten') bij te stellen. Blijkens diezelfde regeringsverklaring mag verwacht worden dat vooral het onderwerp van de Nederlandse afdrachten aan de Unie in de aanloop naar de opstelling van een nieuwe EU-meerjarenbegroting veel aandacht zal krijgen van de nieuwe regering.³⁴ Nederland zal zich in de afdrachtendiscussie opstellen als een harde onderhandelaar die niet snel bereid zal zijn tot het doen van concessies aan de Commissie en de EU-partners. In die zin zal de regering doorgaan op de route die al sinds de jaren negentig (onder Zalm) wordt gevolgd. Dit dossier zal ook in de media aanzienlijke aandacht trekken en het profiel van Nederland in eurokritische zin aanscherpen. Voorts kent de regering een zekere mate aan ingebakken instabiliteit, vanwege de onvoorspelbaarheid van uitspraken die 'gedoger' Wilders in het openbaar zal doen over uiteenlopende onderwerpen als de islam, immigratie, en Turkije. Het maakt de Nederlandse positie in Europa ongetwijfeld kwetsbaar.

Daarnaast zal er waarschijnlijk vooral sprake zijn van 'business as usual'. De regeringsverklaring stelt dat 'blijvende betrokkenheid bij het Europese proces in het directe belang van Nederlandse burgers en bedrijven is', immers 'Europa is essentieel voor onze welvaart, vrijheid en veiligheid.'³⁵ Verwacht mag worden dat Nederland een op alle niveaus actief en betrokken lid van de EU blijft en te maken krijgt met nieuwe vormen van 'sluipende integratie', bijvoorbeeld Europese regelgeving die nodig is als gevolg van de recente bankencrisis en de huidige eurocrisis. Doorgaans zal ook het kabinet-Rutte daarbij geen dwarsligger zijn; integendeel, Nederland zal voor de meeste monetair-economische vraagstukken uit eigen belang hard meewerken aan oplossingen. Voorts is ons land met handen en voeten gebonden aan internationale verdragen en zullen bijvoorbeeld maatregelen gericht op een 'restrictief en selectief' immigratiebeleid stuiten op (moeilijk te wijzigen) kaders gesteld door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-recht in het algemeen.³⁶ Ook is het simpelweg onmogelijk de ver doorgevoerde Europeanisering van de Nederlandse samenleving zo maar terug te draaien, gesteld dat men dat al zou willen. De EU kent een eigen ontwikkelingsgang die losstaat van partijpolitieke preferenties. De recent door de Amerikaanse IB-specialist Charles Kupchan geponeerde stelling dat 'Europa door nationalisme uiteen zal vallen' geeft blijk van een al te pessimistische kijk op de werkelijkheid van vandaag de dag.³⁷ Dat laat onverlet dat er zeker ook redenen tot bezorgdheid zijn, zoals de hardnekkige

34) 'Het regeerakkoord onder de loep', *NRC Handelsblad*, 14 oktober 2010, p. 5.

35) 'Het regeerakkoord onder de loep', *NRC Handelsblad*, 14 oktober 2010, p. 5.

36) Th. Spijkerboer en H. Groenendijk, "'Minder immigratie' is loze kreet", *NRC Handelsblad*, 6 oktober 2010.

37) C. Kupchan, 'Europa valt door nationalisme uiteen en eindigt tandoos en onbeduidend', *NRC Handelsblad*, 4 en 5 september 2010.

schulden crisis en de eerder genoemde afkalving van de nationale verzorgingsstaten in Europa.

Ten aanzien van het imago van Nederland in Europa: lijdt dit schade onder invloed van het aantreden van de regering-Rutte? Vooral in de Bondsrepubliek is grote bezorgdheid geuit over de toenemende invloed van het populisme in de politiek van het buurland en de gevaren daarvan voor het functioneren van de rechtsstaat. De Europese partners fronsen al langer de wenkbrauwen over wat er zich in de vroeger zo rustige Nederlandse polder afspeelt: de moorden op Fortuyn en Van Gogh, de verwerping van de Europese Grondwet, en nu dan de opkomst van Wilders. Uiteraard zullen de regering en de gedogende ondersteuners zowel binnenlands als buitenlands de komende tijd nauwlettend in de gaten worden gehouden. Zij zullen daarbij beoordeeld worden op hun daden. Het moment dat de EU zich collectief te weer stelde tegen een lidstaat waar een populistische stroming tot het politieke machtscentrum wist door te dringen (Haider FPÖ in Oostenrijk) ligt al weer enige tijd achter ons. De Unie heeft geen goede herinneringen aan deze mislukte poging tot assertiviteit tegen de regering van één van haar lidstaten. Daarbij is Nederland – anders dan Oostenrijk indertijd – bepaald niet het enige land dat momenteel te maken heeft met electoraal succesvol populisme. Ons land wordt thans vanwege de vrijwel identieke (partijpolitieke) samenstelling van de regeringen dikwijls vergeleken met het al langer met dit bijltje hakkende Denemarken – geen paria in de EU.

Hiermee is niet gezegd dat Nederland erin zal slagen zijn vroegere positie van stabiele en gezaghebbende EU-partner te continueren. Ook de collega-lidstaten is opgevallen dat de Nederlandse dadendrang in de Unie is afgenomen (behalve als het gaat om contributieverlaging) en dat de zelfverzekerdheid in beleidsvoering is verdwenen. Ons land opereert meer defensief dan offensief, mede vanwege een zekere ‘verzadiging’ die het gevolg is van de realisering van vele beleidsdoelen in Europa. Door het afnemen van ambities is een bepalende rol in de Unie minder vanzelfsprekend geworden. Daarnaast zullen de zeer smalle parlementaire basis waarop de nieuwe regering steunt en de onvoorspelbaarheid van de PVV de internationale positie van Nederland eerder helpen verzwakken dan versterken.

Dit betekent overigens niet dat de EU voor Nederland minder belangrijk zal gaan worden. Gewezen is al op het almaar doorgaande proces van sluipende integratie, dat ook door een in beginsel afhoudende regering niet kan worden afgeremd. Bovendien, in een omgeving van veranderende machtsverhoudingen vormt de Unie een noodzakelijk houvast of, zoals de WRR het noemt ‘een stootkussen voor de schokken van de globalisering.’³⁸ Jan Rood (Clingendael) stelt terecht dat ‘in een sterker meerpolig en ruwer wereldbestel de lidstaten van de EU alleen door meer met één stem te spreken hun belangen [zullen] kunnen waarborgen en invloed kunnen uitoefenen op

38) WRR, *Aan het buitenland gehecht*, p. 97.

de inrichting van de internationale architectuur.’ Tegelijkertijd zal ons land zijn mondiale positie moeten zien te verdedigen dan wel te versterken, via bestaande multilaterale fora als het IMF, Wereldbank en de G-20, alsook door middel van bilaterale initiatieven.³⁹ Dat dit geen sinecure is, blijkt wel uit de moeilijkheden die de Nederlandse regering momenteel ondervindt bij het behouden van toegang tot het G-20-overleg en de handhaving van stemgewicht in IMF en Wereldbank. In een dergelijke situatie zal veel (blijven) afhangen van de kwaliteit en inbreng van individuele Nederlandse bewindslieden en ambtenaren in de EU en daarbuiten.

39) J. Rood, ‘Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst’, *Internationale Spectator* 64 (2010) 1, p. 10-11.

Naar een effectieve Nederlandse positie in een veranderende wereld

Age Bakker

Inleiding

Nederland was aanwezig bij de vergaderingen in Bretton Woods in 1944 waar de blauwdruk voor het naoorlogse internationale monetaire stelsel werd opgesteld. Als *founding father* van het Internationale Monetaire Fonds (IMF) en de Wereldbank heeft Nederland sindsdien altijd een vooraanstaande rol gespeeld in de Bretton Woods instellingen. Voor een open economie als de Nederlandse, die sterk afhankelijk is van internationale handel, vormt een stabiel internationaal financieel-economisch stelsel een vitaal belang. Nederland heeft daarom consistent een centrale rol voor het IMF en de Wereldbank bepleit en gestreefd naar een sterke positie in deze organisaties. De naar buiten gerichte houding, met voorkeur voor samenwerking gebaseerd op internationale afspraken, die daarbij hoort is door de jaren heen eigenlijk nauwelijks veranderd. Tegenwoordig wordt zij echter wel steeds meer ter discussie gesteld.

De afgelopen twintig jaar is de wereld sterk veranderd. Een vooraanstaande rol van Nederland in de Bretton Woods instellingen is daardoor niet langer vanzelfsprekend. Allereerst is de samenwerking binnen Europa sinds de oprichting van de EMU aanmerkelijk verdiept. Met de introductie van de euro heeft Nederland een deel van haar beleidsautonomie overgedragen aan Europese instellingen als de Europese Centrale Bank (ECB). De eurocrisis maakt verdere soevereiniteitsoverdracht op economisch terrein waarschijnlijk. Tegelijkertijd verandert de sterke groei in opkomende economieën het mondiale krachtenveld. China, India, Brazilië en Rusland

eisen terecht meer invloed in de traditioneel door westerse landen bestuurd instellingen. Daar komt voor Nederland nog bij dat het in economisch opzicht op termijn voorbijgestreefd zal worden door landen als Polen, Turkije en Indonesië. Ten slotte moet vastgesteld worden dat Nederland geen deel uitmaakt van de G20, het intergouvernementeel samenwerkingsverband tussen de belangrijkste ontwikkelde en opkomende landen dat van toenemend belang lijkt.

Deze veranderde situatie maakt een herbezinning met betrekking tot de plaats van Nederland in de Bretton Woods instellingen actueel. Een kwestie die thans aan de orde van de dag is in het IMF, waar de zich wijzigende economische krachtsverhoudingen een institutionele revisie reeds onvermijdelijk gemaakt hebben. Vanuit Nederland bezien, is de centrale vraag bij dit alles waar nu eigenlijk het Nederlandse belang ligt als het gaat om presentie in de internationale organisaties op financieel-economisch terrein. Met andere woorden: gelden de oude motieven voor het nastreven van een zware vertegenwoordiging in deze instellingen nog steeds? Kan Nederland überhaupt nog een sterke positie opeisen? Waar ligt de toegevoegde waarde van Nederland? En: behoort Nederland nu bij de grote landen of zijn wij één van de kleine landen? En wat impliceert dit alles voor het buitenlandse beleid van Nederland?

Deze bijdrage probeert een antwoord te formuleren op deze vragen. Die vragen zijn te meer relevant, omdat er in toenemende mate behoefte is aan een sterke wereldwijde bestuursstructuur op financieel-economisch gebied, waarin instellingen als het IMF en de Wereldbank een centrale rol kunnen vervullen. Die behoefte aan een krachtiger *global economic governance* komt mede voort uit de erkenning dat de sterke toename van handels- en financiële stromen het internationale systeem kwetsbaar hebben gemaakt voor vertrouwenscrises die veel sneller dan vroeger wereldwijd om zich heen grijpen. De wereldwijde financiële crisis en de nasleep – uniek omdat deze nu ook ontwikkelde landen betrof – heeft tegelijkertijd de rol van het IMF versterkt en het gezag van de rijke westerse landen ondermijnd. Mede daardoor is het onvermijdelijk geworden dat de bestuurlijke verhoudingen binnen het IMF op de schop gaan, met een zwaardere stem voor de opkomende economieën en een correctie op de gepercipieerde oververtegenwoordiging van Europese landen als zekere uitkomsten.¹ In reactie op de kritiek van de opkomende economieën heeft Europa reeds toegezegd twee zetels in te leveren. Dat zal onherroepelijk gevolgen hebben

1 Het IMF heeft zich, net als de Wereldbank, in de afgelopen decennia tot een globale instelling ontwikkeld. Bij de oprichting in 1946 werden 44 landen lid. Nu zijn er 187 lidstaten. Belangrijkste landen die ontbreken zijn Cuba, Noord-Korea en Taiwan.

voor de Nederlandse zetel en voor de positie als voorzitter van een kiesgroep met een groot aantal voornamelijk Oost-Europese economieën.

De belangrijke strategische vraag waar Nederland voor staat is hoe hierop te reageren. Enerzijds kan Nederland zich niet langer laten voorstaan op het verworven recht van een prominente positie, anderzijds hoeft het zich niet weg te cijferen en dient het zijn belangen veilig te stellen. Hoe kan Nederland dat laatste het meest effectief doen? Wanneer moet het zelfstandig optreden, wanneer moet samenwerking met andere landen worden gezocht, en wanneer is gezamenlijk Europees optreden het meest effectief?

Voor een beter begrip volgt nu eerst een algemene schets van het belang van Nederland bij de Bretton Woods instellingen – het IMF in het bijzonder – en een kleine historie van de Nederlandse zetel.² Het specifieke karakter van die zetel bepaalt mede de rol die Nederland binnen het IMF speelt en kan spelen en de positionering ten opzichte van andere belangrijke spelers.

Het Nederlandse belang bij sterke internationale instellingen

Nederland is een middelgrote, open economie met een internationaal georiënteerd bedrijfsleven, een belangrijke financiële sector en een in internationale vergelijking degelijk en betrouwbaar bestuur. Het Nederlandse bedrijfsleven moet opboksen tegen concurrenten met een veel grotere thuismarkt en is dus sterk afhankelijk van buitenlandse ontwikkelingen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concludeert dan ook terecht dat onze internationale oriëntatie een cruciale bron is van welvaart en welzijn.³

Nederland heeft traditioneel een overschot op de betalingsbalans. Deze positie als crediteurland hangt samen met een voorkeur voor vermogensopbouw en een, zeker in internationaal opzicht, ruim gefinancierd pensioenstelsel. Veel van dat vermogen is in het buitenland belegd en ook daarom is Nederland gebaat bij gezonde economische verhoudingen elders. Het Nederlandse *business model* is succesvol geweest, omdat het degelijke economische beleid en het voordelige Nederlandse ondernemingsklimaat een goede uitgangspositie biedt voor ondernemingen om te profiteren van de wereldmarkt. De keerzijde van dat succes is een navenant risico voor de Nederlandse bedrijven en financiële instellingen om relatief harder getroffen te worden wanneer de wereldmarkt in het ongerede raakt. Nederlandse

2 In deze bijdrage zal voornamelijk worden ingegaan op de Nederlandse zetel in het IMF, omdat de internationale discussie zich daarop toespitst.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

bedrijven hebben immers grote financiële belangen in andere landen en die belangen komen in gevaar wanneer landen in de problemen geraken, maar ook als er gediscrimineerd wordt ten gunste van bedrijven uit grotere landen die meer politieke druk kunnen uitoefenen. Multilaterale organisaties als het IMF zijn bij uitstek geschikt om zorg te dragen voor gelijke behandeling.

Internationale afspraken en regels die gericht zijn op het waarborgen van monetaire en financiële stabiliteit zijn belangrijk voor Nederland. Mede daarom ijvert Nederland ervoor dat het IMF nadruk legt op beleidsdiscipline en dat het strenge beleidscondities voorschrijft aan landen die een beroep doen op het IMF. Nederland verwacht als traditioneel crediteurland – het is de tiende crediteur aan het IMF – zelf geen financieel beroep op het IMF te hoeven doen.⁴ Het heeft er daarom groot belang bij dat door het IMF verleende kredieten – die door Nederland worden meegefinancierd – op tijd worden terugbetaald. Dat helpt immers voorkomen dat de rekening terechtkomt bij crediteurlanden als Nederland.⁵

Kortom, als handelsland en crediteurland is Nederland sterk afhankelijk van een gezonde wereldeconomie. Het heeft belang bij de bijdrage die internationale instellingen daaraan kunnen leveren door economische groei, financiële stabiliteit en internationale handel te bevorderen. De wereldwijde financiële crisis en de nasleep daarvan laten overtuigend zien dat de verantwoordelijkheid voor een gezonde wereldeconomie niet louter aan het vrije spel van marktkrachten kan worden overgelaten.

Het belang van een goede *global economic governance* is in de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. De toenemende internationale verwevenheid leidt ertoe dat problemen in bepaalde landen zich sneller internationaal verspreiden. Falend toezicht op de Amerikaanse *subprime market* leidde tot een wereldwijde crisis. Tekortschietend beleid in Griekenland, Ierland en Portugal tastte het vertrouwen in het gehele eurogebied aan. Zo heeft falend beleid in andere landen directe economische en financiële gevolgen voor Nederland. Nederland heeft dus belang bij versterking van de positie van internationale instellingen als het IMF die toezicht kunnen uitoefenen op het beleid in lidstaten en zo kunnen helpen financiële crises te voorkomen en/of de negatieve gevolgen ervan zo veel mogelijk te beperken, als deze zich toch voordoen. Nederland heeft zich dan ook ingezet voor een sterke rol van het IMF bij het opstellen en financieren van aanpassingsprogramma's in de periferie van het eurogebied. Overweging

4 Uitzondering vormen de eerste naoorlogse jaren toen Nederland kampte met deviezenschaarste en met andere Europese landen een beroep deed op IMF en Wereldbank.

5 Nederland stelt – direct en indirect – grote bedragen ter beschikking voor het bestrijden van de financiële crisis. Met alle steunmaatregelen bij elkaar is ongeveer € 65 miljard opzijgezet. Er is een goede *track record* bij het terugbetalen van leningen aan het IMF. De enige landen die op dit moment hun verplichtingen niet nakomen zijn Soedan en Zimbabwe.

was dat de onafhankelijke expertise van het IMF zou compenseren voor het onvermogen van de eurolanden om elkaar te disciplineren: vreemde ogen dwingen.

Ten slotte heeft de voorkeur van Nederland voor een sterke rol van de internationale instellingen ook te maken met de argwaan die Nederland koestert ten aanzien van intergouvernementele onderonsjes van de grote landen. Grote landen hebben vaak de neiging om afspraken te maken buiten de internationale instellingen om. Daarmee zijn de belangen van open economieën als Nederland niet noodzakelijkerwijs gediend. Nederland heeft daarom belang bij een internationale samenwerking die is gebaseerd op transparante regels. Een dergelijke *rules based approach* wordt het best gewaarborgd in het kader van internationale instellingen.

Nederland kan op geloofwaardige wijze een *rules based approach* en een disciplinerende rol voor het IMF bepleiten, omdat dergelijk beleid spoort met het nationale beleid, maar ook goed strookt met de relatieve afwezigheid van dominante geopolitieke belangen. Hier verschilt Nederland wezenlijk van de grote landen, die de neiging hebben om internationale afspraken niet op henzelf van toepassing te verklaren en die internationale instellingen met regelmaat voor de kar van de eigen politieke belangen trachten te spannen. Een pregnant voorbeeld van het eerste is de uiteenlopende toepassing van het Europese stabiliteitspact, dat in werking werd gesteld toen kleinere landen in overtreding waren (Portugal in 2002, Griekenland in 2005), maar dat door Duitsland en Frankrijk werd opzijgezet toen zij zelf niet bereid waren de consequenties van overtreding van de afspraken te aanvaarden. Hiermee werd de kiem gezaaid voor de huidige crisis in het eurogebied. Een voorbeeld van het tweede is dat de onafhankelijke positie van instellingen als het IMF voortdurend wordt bedreigd door vriendjespolitiek – Frankrijk ten gunste van Franstalig Afrika, het Verenigd Koninkrijk voor de Gemeenebestanden en de Verenigde Staten trekken landen als Mexico en het Midden-Oosten voor.

Nederland heeft er daarentegen in meer algemene zin belang bij om een brug te slaan naar de arme landen die zich zonder hulp in een open handelssysteem niet staande kunnen houden. Versterking van *global economic governance* vereist dat rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van ontwikkelingslanden. Nederland is een rijk land dat zich een relatief groot budget voor ontwikkelingshulp kan veroorloven.⁶ Vanuit die positie van het nemen van financiële verantwoordelijkheid – van oudsher gebaseerd op een mengeling van solidariteit en welbegrepen eigenbelang – kan Nederland een geloofwaardige bruggenbouwer zijn, een *honest broker*; evenals de Scandinavische landen, die een vergelijkbare belangenafweging maken.

6 Het inkomen per hoofd van de Nederlandse bevolking behoort tot de top vijf van landen met meer dan tien miljoen inwoners.

De vooraanstaande internationale rol van Nederland en het streven naar een sterkere mondiale bestuursstructuur worden evenwel niet langer als vanzelfsprekend aanvaard. Binnenlandse commentatoren stellen steeds nadrukkelijker de vraag of Nederland in de praktijk iets terug krijgt voor het nemen van die internationale verantwoordelijkheid, het financieren van de internationale instellingen en het geven van ontwikkelingshulp. Daarnaast wordt internationaal de vraag gesteld hoe zinvol het is dat vele Europese landen, waaronder Nederland, elk afzonderlijk een positie innemen in internationale instellingen als het IMF.

Een kleine historie van de Nederlandse zetel in het IMF

Nederland heeft eigenlijk bij toeval een eigen zetel in de Raad van Bewindvoerders (*Executive Board*) van het IMF gekregen. Toen de Bretton Woods instellingen vlak na de Tweede Wereldoorlog werden opgericht was voorzien in twaalf directiezetels voor de 38 lidstaten van het eerste uur. Vijf daarvan werden apart gezet voor de vijf grootste aandeelhouders, die een eigen bewindvoerder benoemen (*appointed chair*). De overige 33 landen vormden zeven kiesgroepen van meerdere landen, met een gekozen bewindvoerder (*elected chair*). Bij de onderhandelingen over de omvang van de *Executive Board* werd ervan uitgegaan dat Nederland en België, die met Luxemburg samenwerkten in de Benelux, samen een kiesgroep zouden vormen en zodoende een gedeelde zetel in IMF en Wereldbank zouden innemen. Maar door het wegvallen van de Sovjet-Unie, die op het laatste moment besloot niet deel te nemen, viel een stoel vrij. Nederland en België zagen daarop kans om elk een eigen bewindvoerder te verkiezen, zowel in het IMF als in de Wereldbank.⁷

Nederland had weliswaar net voldoende stemmen voor een eigen zetel, maar deze raakte bedreigd toen steeds meer landen lid werden van het IMF en ook een plek eisten. In 1952 stapte Joegoslavië echter over van de Duitse naar de Nederlandse kiesgroep.

Daar ligt de kiem voor het Oost-Europese/Mediterrane karakter van de Nederlandse kiesgroep. In de volgende jaren kwamen daar Israël (1954), Cyprus (1961) en Roemenië (1972) bij, landen die om uiteenlopende redenen moeilijk elders onderdak konden vinden. Deze groep hield stand, ook toen met de toetreding van nieuwe lidstaten de omvang van de *Board* werd uitgebreid.⁸

7 Vergelijk: J.J. Polak, 'Financial relations between the Netherlands and Belgium: 1943 to 1993', in: Age Bakker *et al.* (red.), *Monetary Stability through International Cooperation*, Dordrecht: Kluwer, 1994, p. 184f.

8 De omvang van de *Executive Board* is sinds 1992 bepaald op 24 zetels.

Met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie trad een groot aantal voormalige Sovjetrepublieken toe tot het IMF. De opsplitsing van Joegoslavië in onafhankelijke republieken leidde ook tot een toename van het aantal landen. Het merendeel vond onderdak bij de ‘kleine’ Europese stoelen – Nederland, België, Zwitserland en de Noordse groep – die zo hun stem aanmerkelijk vergrootten. De Nederlandse kiesgroep kreeg er acht landen bij.⁹ Vooral de aansluiting van een groot land als Oekraïne was belangrijk voor de duurzaamheid van de Nederlandse zetel.¹⁰ Oekraïne werd het plaatsvervangend bewindvoederschap aangeboden, dat tot dan in Nederlandse handen was gebleven. Met het toetreden van Montenegro in 2008 bereikte de Nederlandse groep zijn huidige omvang van 13 landen.¹¹

Het specifieke kiesstelsel van de Bretton Woods instellingen, met een combinatie van benoemde en verkozen zetels, heeft Nederland dus gelegenheid geboden om een sterke zetel in het IMF te behouden. Hier speelt een zeker element van competitie met andere middelgrote Europese landen die hun stem op vergelijkbare wijze vergroten (zie Tabel 1 voor de samenstelling van de Europese kiesgroepen).

9 In 1990 trad Bulgarije toe tot de Nederlandse groep. De grote uitbreiding van de Nederlandse kiesgroep vond plaats in 1992 met maar liefst zeven landen: vier voormalige Sovjetrepublieken – Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne – en drie landen van het voormalig Joegoslavië – Bosnië, Kroatië en Macedonië.

10 Oekraïne had aansluiting overwogen bij de Canadese kiesgroep – er wonen anderhalf miljoen mensen van Oekraïense afkomst in Canada. Doorslaggevend voor Oekraïne was dat via Nederland een nauwere band met de EU werd verkregen.

11 Kosovo heeft na de onafhankelijkheidsverklaring aan Nederland gevraagd de lidmaatschapsaanvraag bij IMF en Wereldbank te behartigen. Dit werd *against all odds* een diplomatiek succes. Hoewel Kosovo slechts door een vijftigtal landen werd erkend, stemden 96 landen vóór het lidmaatschap van Kosovo. Daarmee werd opnieuw de onafhankelijkheid van IMF en Wereldbank van de Verenigde Naties bevestigd – een gevoelig punt in de onderlinge relaties. Lidmaatschap van de kiesgroep zit er echter niet in omdat andere kiesgroeplanden met minderheidsproblemen – onder meer Cyprus en Roemenië – bezwaar maken.

Tabel 1 De Europese kiesgroepen in het IMF

België	Nederland	Zweden	Zwitserland	Italië
Turkije	Oekraïne	Noorwegen	Polen	Griekenland
Oostenrijk	Israel	Denemarken	Kazakstan	Portugal
Tsjechië	Roemenië	Finland	Servië	Malta
Hongarije	Bulgarije	Litouwen	Azerbeidzjan	Albanië
Luxemburg	Kroatië	Letland	Tadzjikistan	San Marino
Slowakije	Cyprus	IJsland	Turkmenistan	Timor-Leste
Belarus	Bosnië-Herzegovina	Estland	Kyrgystan	
Slovenië	Georgië			
Kosovo	Moldavië			
	Macedonië			
	Armenië			
	Montenegro			

Stemgewicht*

Belgische kiesgroep	Nederlandse kiesgroep	Noord-Baltische kiesgroep	Zwitserse kiesgroep	Italiaanse kiesgroep
4.813	3.826	3.282	2.745	4.158

* Gewichten op basis van de in 2010 overeengekomen quotaherziening.

Omdat de benoemde zetels geen kiesgroep kunnen vormen – Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk behoren tot de vijf grootste landen – verwierven de kleinere Europese landen door groepsvorming een belangrijke stem in het IMF. De Belgische kiesgroep bezet qua stemgewicht thans de vierde plek en Nederland de vijfde, voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Dit heeft tot spanningen geleid en uiteindelijk is op de G20 top in

Seoel in november 2010 onder Amerikaanse druk besloten over te gaan op een *all-elected Board*. De statuten van het IMF worden daartoe gewijzigd.¹²

De Nederlandse kiesgroep wordt algemeen beschouwd als een succesvol voorbeeld van internationale samenwerking. Het Nederlandse Ministerie van Financiën en de Nederlandsche Bank onderhouden nauwe relaties met kiesgroeplanden en verlenen uitgebreid technische assistentie. Er zijn jaarlijks drie kiesgroepbijeenkomsten op ministerieel niveau, waarvan twee in Washington en één afwisselend in één van de kiesgroeplanden. Deze bijeenkomsten worden bezocht door senior officials van het IMF en de Wereldbank en de *Managing Director* van het IMF neemt geregeld deel.¹³

Nederland heeft binnen de kiesgroep bijna de helft van de stemmen. In de praktijk weegt het beleidsoordeel van Nederland zwaar in de standpuntbepaling van de bewindvoerder. Dat is te meer het geval, omdat een aantal van de kiesgroeplanden vooral geïnteresseerd is in concrete adviezen of kredieten van het IMF en geen uitgesproken standpunten inneemt over internationale beleidsonderwerpen. Inmiddels is de institutionele capaciteit in sommige kiesgroeplanden vergroot en nemen zij actief deel aan het beleidsdebat. Nederland tracht dit te bevorderen door technische assistentie en het organiseren van overleg vooraf over beleidsonderwerpen.

Traditioneel wordt het Nederlandse bewindvoerderschap, zowel bij het IMF als de Wereldbank, als een belangrijke internationale post gezien. In het verleden hebben bewindvoerders als Liefstinck, Ruding en Polak hun stempel op de organisatie gedrukt. Grotere landen benoemen doorgaans bewindvoerders met een minder zware achtergrond. Dit is ook wel begrijpelijk omdat zij tot op zekere hoogte fungeren als doorgeefluik voor het in de hoofdsteden geformuleerde standpunt en doorgaans weinig manoeuvreerruimte krijgen. Dit ligt voor de Nederlandse, maar ook voor de bewindvoerders van andere kiesgroepen anders. Zij behartigen immers de belangen van meerdere landen.

In de *Executive Board* verdedigt de Nederlandse bewindvoerder de kredieten van het IMF aan kiesgroeplanden en voert daartoe regelmatig op het hoogste politieke niveau overleg met de betrokken autoriteiten. Met zeven kredietprogramma's in 2011 – Oekraïne, Roemenië, Bosnië, Macedonië,

12 De VS zien de overgang naar een *all-elected Board* als het beste instrument om consolidatie van Europese stoelen af te dwingen, omdat dan ook grote landen een eigen groep kunnen vormen. Dit vormt in beginsel een bedreiging voor de kleinere Europese landen, waaronder Nederland. Hoe sterk deze bedreiging in de praktijk zal zijn valt nog te bezien, omdat een eigen stoel het voordeel biedt dat niet met anderen hoeft te worden afgestemd. Landen als China, Rusland en Saoedi-Arabië hebben een *single chair*, ook al zouden ze een kiesgroep kunnen vormen. Duitsland heeft al duidelijk gemaakt zelf geen kiesgroep te willen vormen.

13 *Managing Director* Dominique Strauss Kahn nam deel aan de kiesgroepbijeenkomsten in Amsterdam (2008) en Jeruzalem (2010).

Moldavië, Armenië en Georgië – is de Nederlandse kiesgroep de meest intensieve gebruiker van de leenfaciliteiten van het IMF. De programma's zijn samen goed voor ruim een derde van al het uitstaande IMF-krediet.

Al met al heeft het bestuursmodel van het IMF, waarbij landen hun krachten kunnen bundelen, tot gevolg dat Nederland als leider van een grote kiesgroep profiteert van de hefboomwerking die deze positie met zich brengt. Het feit dat in politiek opzicht belangrijke landen deel uit maken van de kiesgroep geeft toegevoegde waarde aan de Nederlandse zetel.¹⁴ Ten slotte geeft het gemengde karakter van de Nederlandse kiesgroep – met een combinatie van crediteurlanden en debiteurlanden – de bewindvoerder een natuurlijke positie als bruggenbouwer. Nederland werkt in het IMF veel samen met andere gemengde kiesgroepen, zoals de Canadese en de Australisch/Koreaanse.¹⁵

De krachtsverhoudingen binnen het IMF

Het gewicht van landen binnen het IMF wordt bepaald door het financiële belang dat zij in de instelling nemen op basis van quota's.¹⁶ Dit aandeel is een belangrijk financieel en politiek gegeven en het is dan ook niet verwonderlijk dat quotaherzieningen gevoelig liggen en veel tijd nemen. De quota's worden regelmatig herzien aan de hand van een formule, waarin economisch gewicht (op basis van BNP-cijfers), openheid (aandeel van export), variabiliteit van de handel en officiële reserves een rol spelen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan enerzijds het vermogen om financieel bij te dragen aan het IMF (BNP en officiële reserves) en anderzijds de potentiële behoefte om te lenen van het IMF (openheid en variabiliteit).¹⁷ In de praktijk worden veel correcties op de formule toegepast om tot politiek aanvaardbare uitkomsten te komen.

14 Ook de kiesgroeplanden zenden adviseurs van zwaar niveau naar het kiesgroepkantoor in Washington, dat, naast bewindvoerder en plaatsvervangend bewindvoerder, zeven adviseurposten kent die volgens een overeengekomen roulatieschema worden bezet. Zo is de huidige adviseur uit Roemenië voormalig minister van financiën.

15 Canada vertegenwoordigt de Caribische landen. Australië en Korea vormen samen een kiesgroep met enkele Aziatische ontwikkelingslanden en eilandstaten in de Pacific. Zij wisselen het bewindvoerschap af.

16 Quota's vervullen vier onderscheiden rollen binnen het IMF. Zij bepalen (i) de financiële bijdrage die lidstaten leveren, (ii) de omvang van het financiële beroep dat zij op het Fonds kunnen doen, (iii) de stem binnen de instelling en (iv) de toewijzing van internationale liquiditeiten.

17 Een door het IMF ingestelde commissie van deskundigen heeft voorgesteld om de formule te vereenvoudigen, maar hiervoor bestond onvoldoende steun (International Monetary Fund, *Report to the IMF Executive Board of the Quota Formula Review Group* ('The Cooper Report'), Washington, DC: IMF, 2000).

Opkomende landen zijn van oordeel dat de kleine open Europese economieën bevoordeeld worden door de huidige formule. Zij oefenen veel druk uit om de formule aan te passen en de aandelen in het Fonds grotendeels te bepalen op voor koopkrachtpariteit gecorrigeerde BNP-gewichten.¹⁸ Deze leveren een veel groter aandeel op voor grote opkomende landen. Ook wil de Verenigde Staten af van het openheidscriterium dat de kleine open economieën van Europa in de kaart speelt. Om dezelfde reden bepleiten zij intra-Europese handel niet langer mee te nemen bij de berekeningen omdat deze binnen een monetaire unie minder relevant zou zijn.¹⁹ De recente ervaringen in de periferie van het eurogebied hebben echter wel laten zien dat ook binnen een monetaire unie betalingsbalans- en concurrentieposities relevant zijn.

18 Zie voor verschillende methodes om opkomende en ontwikkelingslanden een grotere stem te geven: Vijaj Kelkar, 'A time for change at the IMF. How the institution should be transformed to address new forces shaping the global economy', in: *Finance and Development*, 42, 1, pp. 46-49, 2005; Ariel Buira, *Reforming the Governance of the IMF and World Bank*, London: Anthem Press, 2005; Ralph C. Bryant, *Crisis Prevention and Prosperity Management for the World Economy. Pragmatic Choices for International Financial Governance*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005. Bij de quotaherziening in 2010 is op voorstel van de opkomende economieën afgesproken de quotaformule te herzien.

19 Zie: Edwin M. Truman, A Strategy for IMF Reform. *Policy Analyses in International Economics*, 77, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2006.

Tabel 2 Zetels en stemverdeling in het IMF

Bewindvoerders	Stemgewicht
1. Verenigde Staten	16.479
2. Japan	6.138
3. China	6.071
4. Duitsland	5.308
5. Spanje-Mexico	4.945
6. België	4.813
7. Zuidoost Azië	4.337
8. Italië	4.158
9. Frankrijk	4.024
10. Verenigd Koninkrijk	4.024
11. Australië-Korea	3.894
12. Nederland	3.826
13. Canada	3.376
14. Brazilië	3.354
15. Noords-Baltische groep	3.282
16. Egypte	3.115
17. India	3.048
18. Zwitserland	2.745
19. Anglofoon Afrika	2.725
20. Rusland	2.587
21. Iran	2.200
22. Saoedi-Arabië	2.010
23. Francofoon Afrika	1.952
24. Argentinië	1.590

Stemgewichten gebaseerd op de in 2010 overeengekomen quotaherziening.

Bij de meest recente quotaherziening in 2010 is het Nederlandse aandeel al fors afgenomen (tot 1,83%), waarbij de stem van de Nederlandse kiesgroep gedaald is van de vijfde naar de twaalfde plek. Als in de toekomst uitsluitend op basis van BNP zou worden gewogen gaat nog eens een half procentpunt van ons aandeel af, terwijl het zelfs op minder dan 1 procent zou uitkomen als BNP vervolgens op basis van koopkrachtpariteit wordt gemeten. Het aandeel van kleinere open economieën, waaronder Nederland, staat dus onder druk, mede omdat de grote, meer gesloten landen meer invloed willen uitoefenen.²⁰

20 Voor de VS speelt bovendien dat zij voldoende stemmen willen behouden om een veto te kunnen uitspreken over belangrijke beslissingen die worden genomen met een 85% meerderheid. Thans bedraagt het Amerikaanse stemaandeel 16.48%.

De grote landen hechten sterk aan de rangorde binnen het IMF. Een voorbeeld daarvan is de onderlinge afspraak tussen het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk dat zij hun quota's gelijktrekken, ongeacht de uitkomst van de formule. Een ander voorbeeld is dat Brazilië bij de laatste quotaonderhandelingen binnen de top tien wilde eindigen en daarom met veel politiek druk net zo lang op aanpassing van de berekeningen aandrong totdat het de tiende plek daadwerkelijk had bereikt (ten koste van Canada). Een laatste voorbeeld is dat Spanje en Saoedi-Arabië alles op alles hebben gezet om op een quota-aandeel van ten minste twee procent uit te komen.

Nederland is met een aantal andere ontwikkelde landen van mening dat juist meer aandacht moet worden gegeven aan financiële indicatoren bij de bepaling van het aandeel in het IMF. Alle grote financiële crises van de laatste jaren hadden immers hun oorsprong in de financiële sector. Bovendien speelt hier een duidelijk nationaal belang: Nederland heeft een belangrijke en omvangrijke financiële sector.

De Nederlandse positie in de wereld

Waar bevindt Nederland zich op de internationale ranglijst van economische en financiële grootmachten? Met de snelle groei in opkomende landen neemt het relatieve economische gewicht van Nederland in de wereld af. Gemeten naar het BNP staat Nederland nu op de zestiende plaats, vlak na de Groep van Zeven (VS, Japan, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië en het VK), de vier BRIC-landen (Brazilië, China, India en Rusland) en Saoedi-Arabië, Korea, Spanje en Mexico. Twintig jaar geleden stonden we nog op de dertiende plaats. Nederland behoudt in de komende jaren een vrij stabiele plaats in de top twintig, maar zal op termijn worden ingehaald door bevolkingrijke en snel groeiende landen als Indonesië, Polen en Turkije.

Tegelijkertijd is Nederland een vooraanstaand handelsland. Het bezet samen met Frankrijk een gedeelde vijfde positie in de werelduitvoer, na China, Duitsland, de VS en Japan. Daarbij moet overigens wel aangetekend worden dat veel doorvoer plaatsvindt en een groot deel van onze handel binnen het eurogebied plaatsvindt.²¹ Daarnaast loopt Nederland voorop als investeerder in het buitenland. Internationaal gezien is Nederland de vijfde investeerder in andere landen en de achtste ontvanger van investeringen. Kortom, Nederland doet volop mee in de wereldeconomie. Het staat op de achtste plaats in de globaliseringindex.²²

21 Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internationaliseringsmonitor 2010*, Den Haag: CBS, 2010.

22 Ernst & Young in cooperation with Economist Intelligence Unit, *Winning in a Polycentric World*, 2011.

Nederland neemt ook een relatief belangrijke plaats in als financieel centrum. Dat komt omdat Nederland naast internationaal opererende banken enkele grote verzekeringsmaatschappijen kent en verhoudingsgewijs grote pensioenfondsen (ABP is het tweede pensioenfonds ter wereld). Het IMF rangschikt de Nederlandse financiële sector dan ook op de zevende plaats, nog voor landen als Canada en Spanje.

Daarnaast is Nederland een belangrijke verschafter van ontwikkelingshulp. Gemeten naar ons nationaal inkomen staat Nederland samen met enkele Scandinavische landen in de top. Maar ook in absolute termen geeft Nederland veel ontwikkelingshulp en neemt het de zevende positie in, voor G7-landen Canada en Italië, die een veel grotere economie hebben.

Nederland springt er dus op onderdelen in internationaal opzicht uit – handel, financiën, directe investeringen en ontwikkelingshulp – maar het staat als economie in de schaduw van de grotere Europese landen. Bovendien wordt het snel ingehaald door opkomende economieën. Dat leidt in toenemende mate tot een lastiger middenpositie: kleinste van de grote landen en grootste van de kleine landen.²³

Nederland heeft nooit een plek als leider van kleine landen geambieerd, maar in het huidige internationale krachtenveld is niet langer plaats voor Nederland als kleinste van de groten. Dat heeft ook veel te maken met onze ligging te midden van grotere Europese landen die niet van plan zijn de eigen positie ter discussie te stellen. Vanuit andere continenten bezien zijn er namelijk te veel Europese landen die elk afzonderlijk willen meepraten zonder dat de toegevoegde waarde daarvan duidelijk is. Met de invoering van de euro is de afnemende meerwaarde van een afzonderlijke Nederlandse stem alleen maar toegenomen.

Van G10 naar G7 naar G20

Dat gesprekken zich buiten de vergaderzaal van het IMF verplaatsten naar plekken waar regeringen rechtstreeks met elkaar onderhandelen is van alle tijden. Begin jaren zestig werd de Groep van Tien opgericht, bestaande uit de belangrijkste crediteurlanden.²⁴ Daar hoorde Nederland toen vanzelfsprekend bij. Hier werden de beleidslijnen op internationaal monetair terrein uitgezet en de agenda voor het IMF bepaald. De groep was aanvankelijk bijzonder

23 Nederland is met 17 miljoen inwoners de grootste van de kleinere geïndustrialiseerde landen die veeleer rond 10 miljoen of minder inwoners hebben.

24 De G10 bestond uit de zeven grote geïndustrialiseerde landen (VS, Japan, Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië en VK) en de vier rijke middelgrote Europese landen (België, Nederland, Zweden en Zwitserland).

invloedrijk omdat dezelfde landen ook exclusief bijeenkwamen in de beleidsbepalende vergaderingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de *Bank for International Settlements* (BIS). Toen het Bretton Woods stelsel uiteindelijk onhoudbaar bleek verloor ook de G10 aan belang. Amerikaanse voorstellen om de club geleidelijk uit te breiden met de opkomende landen van toen – Australië, Korea en Spanje – stuitten op verzet van de ‘kleine’ vier omdat zij vreesden voor uitholling van hun positie. Hiermee was het lot van de G10 bezegeld. De Amerikanen hadden niet zoveel behoefte aan het meepraten van ‘the little Germanies’, zoals Larry Summers, toen Deputy Secretary op de Amerikaanse Treasury, ze eens denigrerend noemde.²⁵

De grote zeven landen kwamen liever onderling bijeen en de G7 speelde in de jaren tachtig een vooraanstaande rol op internationaal monetair terrein.²⁶ In de jaren negentig verwaterden deze gesprekken en verloor de G7 aan relevantie, omdat de echte verstoringen zich elders afspeelden – schuldencrisis in de opkomende landen brachten regelmatig de stabiliteit van het stelsel in gevaar. Daardoor werd duidelijk dat de opkomende landen gecommiteerd moesten worden aan internationale afspraken. Uiteindelijk werd na de Azië crisis op Amerikaans initiatief in 1999 de G20 opgericht, bestaande uit de G7, Australië, elf opkomende landen en de Europese Unie.²⁷ De kleine vier Europese landen werden niet uitgenodigd. Wel kregen Nederland en Zwitserland als belangrijke financiële centra een plek in de tegelijkertijd opgerichte *Financial Stability Board*.²⁸

Aanvankelijk was de G20 een vrijblijvende praatgroep, maar dit werd anders toen in 2008 de wereldwijde financiële crisis om een gecoördineerde aanpak vroeg. Op gezamenlijk initiatief van presidenten Bush en Sarkozy werd de groep in november 2008 in Washington bijeengeroepen op het niveau van regeringshoofden. De status van de G20 nam enorm toe omdat de groep feitelijk in de plaats werd gesteld van de G7 als het belangrijkste intergouvernementele overlegorgaan voor het internationale stelsel.

De samenstelling van de G20 is betrekkelijk willekeurig; in de woorden van Evans *et al.*: ‘The G20’s membership is a somewhat uncomfortable blend of historical power, current economic heft, geographic representation, and the

25 Summers heeft in een vroeg stadium gepleit voor een vooraanstaande rol van de G 20, zie: Lawrence Summers, ‘The Right Kind of IMF for a Stable Global Financial System’, *Speech at the London School of Business*, December 14, 1999.

26 De G7 maakte in de zogenoemde Plaza (1985) en Louvre akkoorden (1987) belangrijke afspraken over de onderlinge wisselkoersverhoudingen.

27 De EU wordt vertegenwoordigd door de EU-voorzitter, de Commissie en de ECB.

28 De *Financial Stability Board* is verantwoordelijk voor de internationale coördinatie van regelgeving en toezicht op de financiële sector. Leden zijn de G20-landen aangevuld met Nederland, Spanje, Zwitserland, Singapore en Hong Kong.

luck of the draw. There are no criteria for membership, nor any basis on which to adjust the composition of the body to changing circumstances'. Deze praktijk is een uitlaatklep gebleken voor de weerstand tegen een te groot aantal Europese landen aan tafel.²⁹ Strikt geredeneerd zouden Spanje (12e economie ter wereld), Nederland (16), Zwitserland (19) en België (20) lid van de G20 behoren te zijn. Hun toegevoegde waarde wordt echter te gering geacht. In plaats daarvan zijn landen als Argentinië, Indonesië, Saoedi-Arabië en Zuid Afrika opgenomen in het forum. Vanuit het gezichtspunt van de G20 vertegenwoordigt de EU – het twintigste lid – de niet opgenomen Europese landen.³⁰

Intergouvernementele groepsvorming, zoals nu in de G20 gebeurt, heeft in het verleden beperkingen laten zien omdat de besluitvorming vaak een ad hoc en politiek gedreven karakter heeft en effectief vervolg ontbreekt. Met de G20 is geprobeerd deze beperkingen te ondervangen door het IMF een belangrijke rol te geven bij de G20 bijeenkomsten.³¹ Beide organisaties kunnen elkaar wederzijds versterken. Het IMF heeft veel technische expertise maar (te) weinig politieke invloed, terwijl de G20 juist wel beschikt over het laatste. Door de nauwe samenwerking tussen het IMF en de G20 is in de ogen van sommigen de nucleus van een nieuwe mondiale bestuurs-architectuur op financieel-economisch terrein gecreëerd.

Of dit alles werkt en de G20 een blijvend succes zal blijken valt te bezien, maar het is een meer veelbelovend initiatief voor *global economic governance* dan eerdere pogingen. Het elan dat de eerste ontmoetingen kenmerkte – in het licht van een ongekend zware financiële crisis – lijkt overigens alweer wat te af te brokkelen onder invloed van het politieke onvermogen in de VS en de eurozone om problemen structureel aan te pakken en de onwil van China om het wisselkoersbeleid aan te passen. Voor een duurzaam succes is vereist dat de opkomende landen zelf meer internationale verantwoordelijkheid nemen en dat de VS de G20 niet louter gebruiken om eigen problemen op anderen af te wentelen. Wat daarbij kan helpen zijn praktische scenario's opgesteld door

29 Alex Evans, *et al.*, *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and Global Order*, Washington DC: Brookings Institution, 2010.

30 De G20 claimt legitimiteit omdat het met inbegrip van de gehele EU 85% van het wereld BNP, 80% van de wereldhandel en tweederde van de wereldbevolking vertegenwoordigt. Nederland werd aanvankelijk ook uitgenodigd op een *wild card*, maar kreeg geen invitatie voor de laatste topontmoetingen.

31 De G20-landen leveren in het kader van het *Mutual Assessment Program* twee keer per jaar hun beleidsplannen in bij het IMF, dat ze op onderlinge consistentie beoordeelt en op de bijdrage die ze leveren aan een evenwichtige en duurzame groei. Het IMF ziet ook toe op uitvoering van gemaakte afspraken. Er is sprake van een sterkere *peer review* door de G20 landen zelf en dit kan naleving van gemaakte afspraken versterken: het IMF kan immers zelf landen niet verplichten.

het IMF en concrete plannen om iets te doen aan de hardnekkige onevenwichtigheden die de kiem van een nieuwe crisis in zich bergen.³²

De vorming van de G20 houdt de erkenning in van het toegenomen belang van opkomende landen en het weerspiegelt de erosie van de hegemonie van de VS en de door de Amerikanen gedomineerde G7. Maar er is nog geen nieuwe balans ontstaan op weg naar een multipolair stelsel. De vier grote opkomende landen – Brazilië, China, India en Rusland – hebben zich in de BRIC-groep verenigd en enkele politieke successen geboekt, waaronder een grotere stem in het IMF.³³ Zij zijn de groeimotor voor de wereldeconomie, hebben terecht het falende toezicht in industriële landen bekritiseerd, maar hebben nog geen geloofwaardig alternatief ontwikkeld voor de Washington consensus, die het economische denken de afgelopen twintig jaar heeft beheerst. De enige zichtbare invloed van de BRIC-landen is de meer tolerante houding van het IMF ten aanzien van kapitaalcontroles.

Europese oververtegenwoordiging

De perceptie van oververtegenwoordiging van Europa leeft sterk bij het IMF. Het feit dat acht tot negen Europese bewindvoerders (afhankelijk van rolatieschema's binnen kiesgroepen) aan tafel zitten – op een totaal van vierentwintig – draagt daaraan bij. Hoewel dit een vrij goede afspiegeling is van de huidige stem van Europa in het Fonds – ongeveer een derde –, zijn andere landen van oordeel dat Europa zo een te groot stempel op de organisatie drukt. Ook de NGO's klagen hier over. Men kan zich overigens afvragen of de stem van Europa wel sterker is door relatief veel bewindvoerders rond de tafel te hebben, te meer omdat een gemeenschappelijke positie vaak ontbreekt of gefragmenteerd wordt overgebracht indien deze er wel is. Dit valt te betreuren, omdat de ervaringen die Europa heeft opgedaan met vergaande beleidscoördinatie in beginsel lessen zouden kunnen inhouden voor een meer effectieve *global economic governance*. Europa's oververtegenwoordiging gaat veelal samen met geringe effectiviteit en gebrek aan leiderschap en eensgezindheid.

32 De G20-toppen hebben een belangrijke rol gespeeld bij het geven van politiek steun aan internationale afspraken over toezicht. In het nieuwe kapitaalkoord Basel III worden omvang en kwaliteit van door banken aan te houden kapitaal versterkt. Ook moeten banken een extra buffer aanhouden, die bij problemen het eerst moet worden aangesproken. Het akkoord is overeengekomen in reactie op de globale financiële crisis en moet helpen voorkomen dat problemen van banken worden afgewenteld op overheden.

33 De BRIC-landen hebben besloten om ook Zuid Afrika uit te nodigen. Daarmee krijgt de groep een meer politiek karakter omdat de Zuid-Afrikaanse economie geen vergelijkbare dynamiek toont als de BRIC-landen.

Europa is gevoelig geweest voor de kritiek op zijn oververtegenwoordiging en heeft toegezegd het aantal zetels dat door geavanceerde Europese landen wordt bezet met twee terug te brengen bij de volgende verkiezing van bewindvoerders in 2012. Zo wordt ruimte gecreëerd voor de vorming van nieuwe kiesgroepen die geleid worden door opkomende economieën, bijvoorbeeld door landen als Polen, Turkije of Zuid Afrika. De laatste twee landen zijn ook al lid van de G20.

Nederland staat achter deze wijzigingen in het bestuur van het IMF. Het gelooft dat het IMF aan legitimiteit en slagkracht kan winnen met een grotere presentie en een groter stemaandeel van opkomende landen. Dit weerspiegelt ook de keuze van grote opkomende landen als China en Brazilië om zich actief te doen gelden bij een globale instelling als het IMF, terwijl niet lang geleden nog de vrees bestond dat zij zich van het IMF zouden afkeren en regionale Aziatische en Latijns-Amerikaanse fondsen zouden oprichten.³⁴ De hervormingen in het IMF in de afgelopen jaren hebben echter de negatieve gevoelens van opkomende landen na de Azië-crisis naar de achtergrond kunnen dringen.³⁵ Opkomende landen hebben voor globalisering gekozen omdat dit de beste kansen biedt op een economische inhaalslag met de geavanceerde landen. Mede onder invloed van de financiële crisis zien zij in dat zij zelf ook gediend zijn met een globaal opererende internationale instelling als het IMF dat toezicht kan houden op het beleid in geavanceerde landen.

Een sterkere globale bestuursstructuur die krachtig kan optreden is ook in het belang van Nederland. Maar het Europese aanbod om twee zetels in te leveren zal consequenties hebben voor de Nederlandse kiesgroep en daarmee voor de permanente zetel van Nederland in het IMF. Nederland kan evenmin rekenen op een uitnodiging voor de vergaderingen van de G20. Dit noopt tot herbezinning op de Nederlandse positie.

Een proactieve strategie voor Nederland

Hoe moet Nederland nu op al deze ontwikkelingen inspelen? Nederland zou een strategie moeten uitzetten gericht op een meer effectieve en houdbare positionering die zowel de Nederlandse belangen behartigt als ook bijdraagt aan versterking van *global economic governance*. Vanuit dit perspectief is dan vooral de vraag relevant wanneer Nederland een eigen geluid moet laten

34 Zie over voorstellen om het Chiang Mai initiatief uit te bouwen tot een Aziatisch Monetair Fonds: Barry Eichengreen, 'Can an Asian Monetary Fund accomplish what the IMF can't?', *Project Syndicate*, 2009.

35 Zie: Age Bakker, 'The 'new' IMF and Indonesia: It is Time to Turn the Page', *The Jakarta Post*, April 14, 2010.

horen, in welke gevallen het beter kan optrekken met gelijkgezinde landen en wanneer gezamenlijk Europees optreden het meest effectief is. Om een antwoord op deze vraag te formuleren zijn drie beleidslijnen van belang: (1) nauwe aansluiting bij die G7-landen die voor ons van strategisch belang zijn, (2) het benutten van Europese kanalen waar dit effectiever is dan bilateraal optreden, en (3) het aangaan van partnerschappen en strategische allianties met gelijkgestemde landen.

De eerste lijn: nauwe banden met Duitsland en de VS

Allereerst is het Nederlandse belang gediend met het onderhouden van nauwe banden met G7 landen Duitsland en de VS. Duitsland neemt een bijzondere positie in voor Nederland. Van alle grote landen lijkt Duitsland het meest op Nederland. Duitsland is één van de belangrijkste handelsnaties, het heeft de hoogste uitvoerquote en het hoogste handelsoverschot van de G7 en het heeft de relatief laagste overheidsschuld. Duitsland is net als Nederland structureel een crediteurland. Duitsland omarmt een beleidsfilosofie die zich goed verenigt met de Nederlandse cultuur van begrotingsdiscipline, prijsstabiliteit, het bevorderen van sociale cohesie door middel van eerlijke inkomensverdeling, en de bereidheid om internationale financiële verantwoordelijkheid te nemen.

De crisis in het eurogebied heeft – ook voor Duitsland – nog eens duidelijk gemaakt dat het Duitse belang sterk samenvalt met het Europese belang. Door zijn economische gewicht wordt Duitsland steeds meer de leidende politieke kracht in Europa, een rol die het door de economische omstandigheden wordt opgedrongen. Duitsland kiest uit welbegrepen eigenbelang voor Europa en het erkent dat economische en politieke samenwerking met disciplinerende mechanismes nodig is voor het goed functioneren van de EU. Nederland heeft vergelijkbare belangen en kan hierin dus samen optrekken met Duitsland, evenals het in de jaren negentig Duitsland heeft gesteund bij de vormgeving van de EMU.³⁶

De VS zijn onder de G7 de andere natuurlijke bondgenoot van Nederland, inclusief grote financiële belangen over en weer. Nederland is de nummer één bestemming voor Amerikaanse bedrijven die in het buitenland investeren. Omgekeerd is Nederland de derde investeerder in de Verenigde Staten.³⁷ Daarnaast maakt de bijzondere positie van Nederland in het eurogebied, als het meest Angelsaksisch georiënteerde land, ons in beginsel

36 Vergelijk: Andre Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2001, p. 238.

37 'Economic Ties between the USA and the Netherlands – Allies in Open Markets for Mutual Prosperity', in: www.economicsties.org, 2011.

een interessante partner, die als *honest broker* kan optreden tussen Duitse en Franse belangen.

De tweede lijn: versterking van Europees optreden

Het tweede element van een strategische positionering van Nederland is versterking van de Europese stem in het internationale financiële stelsel. Nederland heeft, als één van de meest open landen, veel belang bij een goed functionerende EU en een stabiel eurogebied met een waardevaste euro. Europa heeft Nederland een grotere afzetmarkt voor onze producten en diensten bezorgd en een hogere welvaart. Daarbij is het niet effectief om internationale stelselvraagstukken te behandelen op nationaal niveau. Bovendien zou dit in de praktijk betekenen dat Duitsland, Frankrijk en het VK de gesprekken voeren omdat anderen weinig toegevoegde waarde zien in het standpunt van de overige EU-lidstaten. Het belang van de grote Europese landen spoort niet noodzakelijkerwijs met dat van Nederland.

Beter is dus te streven naar een communautaire stem en dat betekent dat we moeten aanvaarden dat een Europese leider namens allen spreekt. Het hebben van één munt impliceert eigenlijk al dat het eurogebied met één gemeenschappelijke stem moet spreken als het over internationale monetaire aangelegenheden gaat. Dat zou ook meer evenwicht brengen in de internationale discussie, die nu wordt gedomineerd door soms felle meningsverschillen tussen de Verenigde Staten en China.

Een sterke Europese stem draagt bij tot een betere *global economic governance*, een betere mondiale bestuursarchitectuur. In beginsel zou de oprichting van één zetel voor het eurogebied binnen het IMF beter aansluiten bij de prominente rol van de euro in het internationale systeem.³⁸ Vorming van een eurozetel ligt evenwel moeilijk bij de lidstaten die immers zelf verantwoordelijk zijn voor de financiering van IMF-krediet. Bovendien lijken de grote Europese landen op dit moment nog niet bereid hun positie op te geven, mede vanwege de grote politieke en economische belangen die binnen het IMF spelen.

Samengaan van Duitsland en Frankrijk in één zetel in het IMF zou een sterk signaal geven en de kiem kunnen vormen van een meer effectieve Europese representatie. In het verleden is oprichting van een gezamenlijke Frans-Duitse zetel in het IMF wel aan de orde geweest, maar dit is op het moment niet waarschijnlijk zolang deze landen sterk afwijkende standpunten innemen op het gebied van het internationale monetaire stelsel.³⁹ De EU moet

38 Zie: Lorenzo Bini Smaghi, 'A Single EU Seat in the IMF?', *Journal of Common Market Studies*, 42, 2, 2004, pp. 229-248.

39 Eind jaren negentig hebben de toenmalige ministers van financiën Oskar Lafontaine en Dominique Strauss-Kahn het voornemen uitgesproken tot een gezamenlijke stoel in het

derhalve andere manieren vinden om een grotere internationale rol te spelen in het internationale debat die strookt met het economisch gewicht. Daartoe zou Europa zich moeten toelagen op het ontwikkelen van een gezamenlijk standpunt en gezamenlijk optreden daar waar het innemen van bilaterale posities niet erg effectief is. Er zijn hoe dan ook drie belangrijke onderwerpen op de internationale agenda van de EU waarop sterker Europees optreden de voorkeur heeft.

In de eerste plaats moet Europa meer investeren in samenwerking met de grote opkomende economieën. In de afgelopen vijf jaar waren zij goed voor twee derde van de wereldgroei. Binnenkort hebben de vier BRIC-landen – Brazilië, China, India, en Rusland – samen een grotere economie dan het eurogebied. Inmiddels hebben zij de VS ingehaald als belangrijkste exportmarkt voor Europese producten en ze zijn de belangrijkste concurrent op derde markten. Desalniettemin blijven de VS vooralsnog de belangrijkste gesprekspartner voor de BRIC-landen. Dat moet veranderen, uit welbegrepen Europees belang.⁴⁰

IMF. De Duitse *Bundesbank* was niet enthousiast en uiteindelijk is het project met het vertrek van beide ministers gesneuveld.

40 De Internationaliseringsmonitor van het CBS concludeert dat de Nederlandse welvaart in de toekomst afhangt van het aangaan van betere handelsbetrekkingen met de BRIC-landen (Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internationaliseringsmonitor 2010*, Den Haag: CBS, 2010).

Tabel 3 De BRIC-landen in de wereldeconomie

	2000 – 2004	2005 – 2009	2010 – 2015
Bevolking			
BRIC-landen	43.6	42.8	41.8
Andere opkomende landen	23.2	23.6	23.9
Verenigde Staten	4.7	4.6	4.5
Eurogebied	5.1	4.9	4.6
BBP			
BRIC-landen	8.5	13.1	19.5
Andere opkomende landen	10.8	13.3	15.4
Verenigde Staten	30.6	25.6	22.0
Eurogebied	21.2	22.0	16.7
Uitvoer			
BRIC-landen	7.9	12.4	17.5
Andere opkomende landen	15.8	18.6	18.6
Verenigde Staten	8.6	6.8	6.7
Eurogebied	24.1	17.0	14.6

in procent van wereld totaal, periode gemiddelde

Bron: IMF en World Economic Outlook, October 2010.
De BRIC-landen zijn Brazilië, Rusland, India en China.

Nauwere banden met de BRIC-landen zouden tot een meer evenwichtige dialoog over hervorming van het internationale monetaire stelsel leiden. Tot nu toe wordt deze dialoog gemonopoliseerd door de Verenigde Staten, die er vooral op uit zijn om de rekening voor jarenlange overconsumptie elders neer te leggen – met mogelijk nadelige gevolgen voor de euro en de Europese concurrentiepositie. Europa heeft een meer evenwichtige betalingsbalanspositie dan de VS en heeft daardoor een sterke uitgangspositie om met de BRIC-landen een gemeenschappelijke agenda op te stellen. Daarbij hoort ook een betere verdeling van de lasten binnen het IMF. Europa neemt nu grote financiële verantwoordelijkheid voor het internationale stelsel en is verreweg de grootste ontwikkelingsdonor. Europa kan de BRIC-landen

erop aanspreken dat bij een grotere stem ook het nemen van meer internationale financiële verantwoordelijkheid hoort.

In de tweede plaats moet een duidelijk toekomstperspectief voor Centraal en Oost-Europa worden ontwikkeld. Voor veel Midden- en Oost-Europese landen is het perspectief op EU-lidmaatschap en invoering van de euro het baken voor beleid. Maar met de problemen in het eurogebied wordt dat perspectief steeds meer in twijfel getrokken. In plaats van Oost Europa als een bedreiging te zien zou het enorme groeipotentieel van een markt van 130 miljoen mensen beter moeten worden benut. Als Europa te lang wordt gezien als een *closed shop* en niet in staat is om een duidelijke agenda te bepalen, is de kans groot dat snel groeiende economieën als Turkije, Oekraïne en Rusland in het door de EU gecreëerde vacuüm zullen stappen.

Ten derde moeten de relaties met ontwikkelingslanden worden gemoderniseerd. De BRIC-landen zijn nu de groeimotor voor lage-inkomenslanden geworden. Hier moet Europa proactief op inspelen. Het geeft veruit de meeste ontwikkelingshulp, maar het effect daarvan op de groei van lage inkomenslanden is twijfelachtig. China en andere opkomende economieën voeren een puur zakelijke agenda.⁴¹ Europa moet zich hier niet tegen afzetten, maar samenwerking zoeken. Dat kan ook een antwoord bieden voor onder druk staande ontwikkelingsbudgetten in Europa.

De derde lijn: samenwerking met gelijkgezinde landen

Naast het onderhouden van nauwe banden met Duitsland en de Verenigde Staten en het bevorderen van gezamenlijk Europees optrekken op internationale stelselvraagstukken, moet Nederland samenwerking zoeken met gelijkgestemde middelgrote landen in een vergelijkbare positie en met dezelfde belangen – binnen maar ook buiten Europa. Kleine landen hebben over het algemeen een bredere internationale visie en zijn voorstander van een sterke, onafhankelijke rol van internationale instellingen. Grote landen daarentegen hebben de neiging om prioriteit te geven aan de binnenlandse belangen en zijn minder geneigd om samenwerking via internationale instellingen te zoeken. Zij werken liever intergouvernementeel met een beperkt aantal landen en laten zich minder gemakkelijk de les lezen door internationale instellingen.

Voor Nederland verdient het aanbeveling tijdelijke en mogelijk wisselende strategische allianties met gelijkgezinde landen te zoeken voor specifieke beleidsvraagstukken. Zo heeft Nederland het initiatief genomen om de bonussen in de financiële sector te agenderen, terwijl het achteraf gezien

41 China heeft de Wereldbank ingehaald als de grootste verschaffer van leningen aan ontwikkelingslanden voor een totaal van \$ 110 mrd over 2009 en 2010 (*Financial Times*, 18 januari 2011).

wellicht effectiever had kunnen opereren als op dit gebied een alliantie met gelijkgezinde landen met een relatief grote financiële sector gezocht was.

Binnen het IMF is Nederland in de afgelopen jaren verschillende strategische allianties aangegaan. Sommige daarvan zijn succesvol geweest, in het bijzonder de versterking van de rol van het IMF op het gebied van financiële stabiliteit, waar intensief is samengewerkt met de Zuidoost Aziatische stoel, die landen als Indonesië, Maleisië en Singapore omvat – landen die, net als Nederland, last hadden van falend toezicht elders, en dus actief op zoek waren naar manieren om het internationale toezicht op belangrijke financiële centra te verbeteren.⁴² Hoewel de grotere aandeelhouders terughoudend waren, bleek een gezamenlijk optreden van middelgrote industriële landen en opkomende economieën effectief te zijn. Beoordelingen door het IMF van de financiële sector zijn verplicht gesteld voor de 25 grootste financiële centra in de wereld, terwijl de VS en China voorheen weigerden om deel te nemen.

Nederland doet er derhalve goed aan ook buiten Europa naar allianties te zoeken met snel moderniserende opkomende economieën, zoals Maleisië, Singapore en Zuid-Korea in Azië en Chili en Peru in Latijns Amerika. Binnen Europa ligt meer intensieve samenwerking en gezamenlijke standpuntbepaling voor de hand met vergelijkbare landen als België, Finland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland. Het zijn alle open economieën met een degelijk financieel-economisch beleid, een bewezen bereidheid tot structurele hervorming en een constructieve houding ten aanzien van internationale samenwerking. Het zijn landen die loyaal meewerken aan internationaal overeengekomen afspraken. Als open economieën hebben ze geleerd zich flexibel aan te passen aan veranderende externe omstandigheden die zij niet zelf kunnen beïnvloeden.

Wat betekent een dergelijke nieuwe strategie voor de positie van Nederland in het IMF?

De toekomst van de Nederlandse positie in het IMF

Nederland onderzoekt de mogelijkheden voor een meer effectieve en duurzame vertegenwoordiging bij het IMF in de vorm van een partnerschap met gelijkgezinde landen. Dit draagt bij aan de consolidatie van de Europese zetels in de Executive Board. In een alliantie met kleine en middelgrote Europese landen waar Nederland zich verwant mee voelt kan gezamenlijk sterker worden opgetreden. Dat betekent dat geaccepteerd moet worden dat in een nieuw te vormen groep Nederland niet langer permanent de

42 Zie: Age Bakker en Perry Warjiyo, 'The IMF as Financial Global Anchor', *Project Syndicate*, November 2008.

bewindvoerder zal leveren. Het zal moeten rouleren met één of meer Europese landen.⁴³

Het verdient aanbeveling om bij de vorming van een nieuwe kiesgroep Oost-Europese economieën – die nu ook al deel uitmaken van de Nederlandse kiesgroep – te betrekken; op termijn bieden zij de beste groeivoorzichten in Europa. Een alliantie met de Belgisch/Oostenrijkse groep, waarin ook een aantal Oost-Europese landen deelnemen, lijkt een serieuze optie. Daarmee zou immers een sterke groep worden gevormd van degelijke landen die tot de harde kern van de eurozone behoren – Nederland, België, Luxemburg en Oostenrijk – en het zou een cluster hebben van Oost-Europese EU-landen met groot groeipotentieel. Het zou ook een toekomstbestendige groep zijn zolang er geen politieke overeenstemming bestaat tussen de grote landen over vorming van één Europese zetel. Tegelijkertijd zou het, door de ervaring die in een dergelijke alliantie wordt opgebouwd om samen te werken op internationaal monetair terrein, wel de standaard kunnen zetten voor de vorming van een toekomstige eurozetel.

De toegevoegde waarde van een dergelijke gemengde kiesgroep – met zowel geavanceerde als opkomende middelgrote economieën in Europa – helpt om de nieuwe stoel waarin Nederland participeert sterk te positioneren ten opzichte van andere belangrijke Europese spelers die voornamelijk slechts zichzelf vertegenwoordigen. Gemengde stoelen vormen een natuurlijke brug tussen debiteuren en crediteuren en zij helpen bovendien een goed bestuur van het IMF.

Bij dit alles speelt een breder belang. Een consolidatie van de Europese zetels vergroot de kans om uiteindelijk de samenstelling van de G20 te laten samenvallen met die van de Raad van Bewindvoerders van het IMF en het IMFC.⁴⁴ Dat zou zowel de legitimiteit van de G20 vergroten als de rol van het IMF versterken.⁴⁵ Het zou voortbouwen op de nucleus van een nieuwe

43 Dit is al een gebruikelijke figuur in de *Executive Board* van het IMF. Australië en Korea leveren om de twee jaar de bewindvoerder in hun gezamenlijke kiesgroep. Roulatieschema's worden verder toegepast in de Zuidoost Aziatische groep, waar de bewindvoerder rouleert tussen Indonesië, Maleisië, Singapore en Thailand, in de Spaans/Latijns Amerikaanse groep, met roulatie tussen Spanje, Mexico en Venezuela, en in de Noordse en Afrikaanse kiesgroepen. In al deze gevallen heeft dit tot meer intensieve samenwerking tussen landen geleid.

44 Het International Financial and Monetary Committee (IMFC) is het ministeriële beleidsbepalende orgaan van het IMF. Het komt twee keer per jaar bijeen en de samenstelling komt overeen met die van de Executive Board.

45 De voormalige *Managing Director* van het IMF Strauss-Kahn (2010) was hier voorstander van: 'Ultimately, we need closer alignment between the composition of an expanded G20 and the 24 countries on the IMFC that represent the 24 constituencies into which the Fund's 187 members are grouped. This would give the expanded G20 a legitimacy it

mondiale bestuursarchitectuur, die is opgekomen na de financiële crisis. Het zou ook zorgen voor een juiste balans tussen legitimiteit en effectiviteit, waarvoor het aantal landen rond de tafel niet te groot kan zijn. Door bij te dragen aan consolidatie van Europese stoelen versterkt Nederland de *global economic governance*.

Frankrijk, dat voorzitter van de G20 is in 2011, heeft *global economic governance* hoog op de agenda gezet. Een op Frans verzoek opgesteld deskundigenrapport onder leiding van Michel Camdessus, voormalig *Managing Director* van het IMF, komt ook tot de conclusie dat spiegeling van G20 en IMF structuren met kiesgroepen de effectiviteit en legitimiteit van de G20 ten goede zou komen.⁴⁶ De Amerikanen staan hier vooralsnog echter aarzelend tegenover omdat zij vrezen dat het de besluitvorming in de G20 zal bemoeilijken.

Nederland als *honest broker* uit welbegrepen eigenbelang

Met het aangaan van strategische allianties en met de vorming van een nieuwe kiesgroep in het IMF kan effectiever worden opgetreden waardoor Nederland meer toegevoegde waarde kan bieden. Die toegevoegde waarde bestaat uit de opstelling van een krachtige groep van gelijkgezinde middelgrote en open economieën die een groot belang hebben bij sterke internationale instellingen die toezien op naleving van internationale afspraken en regels, een disciplinerende invloed uitoefenen op het beleid in andere landen en daarmee een open en stabiel systeem in stand houden. De crisis in het eurogebied heeft opnieuw duidelijk gemaakt hoe belangrijk het is dat landen zich aan afspraken houden.

De verwaarlozing van de institutionele versterking van het eurogebied in het afgelopen decennium is de deelnemers duur komen te staan. In plaats van Brusselse betutteling te bekritisieren en de Europese bijdrage te verlagen, hadden regeringen zich beter kunnen richten op sterkere disciplinerende afspraken en versterking van het eurogebied. Regeringen waren onvoorbereid op de eurocrisis en de tijd die het kostte om antwoorden te formuleren was telkens weer te lang voor de financiële markten. Het niet overtuigende optreden, het gebrek aan leiderschap en de daaruit volgende vertrouwenscrisis hebben de kosten alleen maar verder opgedreven. Naast de directe kosten voor steun aan de periferie zijn de indirecte kosten van groeivertraging en aantasting van pensioenvermogens opgelopen tot een veelvoud daarvan.

currently lacks. It would provide a solid foundation for the new global economic governance and may even be necessary for the G20's survival'.

46 De Britse premier Cameron leidt een werkgroep van de G20 die aanbevelingen zal doen voor een versterkte *governance* van de G20.

Het succes van Europa in de komende jaren staat of valt met het succes van de euro. De euro heeft, zo veel is nu wel duidelijk geworden, een schijnzekerheid aan sommige landen gegeven en problemen verdoezeld. De crisis biedt een uitgelezen kans om de discipline en de balans terug te brengen in Europa. Nederland kan daar een belangrijke rol in spelen met zijn traditionele voorkeur voor een *rule based* benadering en voor disciplinerende mechanismes. Het heeft terecht bepleit het IMF te betrekken bij het opstellen van aanpassingsprogramma's, bij ontstentenis van dwingende Europese mechanismes. Maar uiteindelijk heeft Europa zelf een sterkere *governance* nodig, met meer begrotingsdiscipline, structurele hervormingen en Europees financieel toezicht.

De voortdurende onrust op de financiële markten weerspiegelt een meer fundamenteel probleem in Europa. Als we door de cijfers heen kijken vragen 'de markten' zich af of regeringen in staat zijn een antwoord te formuleren op de economische uitdagingen waar Europa nu voor staat. Vragen die dan spelen zijn: is er voldoende kritische zelfreflectie in landen om problemen te identificeren en erop te anticiperen, is er de bestuurlijke capaciteit om oplossingen te formuleren en is er voldoende sociale cohesie om veranderingen door te voeren. Eigenlijk is de vraag: bestaat er bereidheid tot voortdurende vernieuwing en aanpassing aan gewijzigde omstandigheden? Voortdurende vernieuwing, ook in Europa, is nodig om onze welvaart te behouden.

Versterking van de interne Europese samenwerking biedt een uitstekende basis om met gezag internationale invloed uit te oefenen. Europa kan zich dan veel sterker internationaal profileren en uit het defensief komen waarin het nu door de financiële markten is gedrongen. Nederland heeft ook zelf belang bij een effectiever optreden van Europa. Wij hebben jarenlang niet een fundamentele discussie over Europa gevoerd. De Nederlandse regering kan bijdragen aan een meer effectieve Europese agenda door de kansen die zijn potentiële brugfunctie biedt beter uit te buiten.

Te midden van de continentale Europese landen heeft Nederland een uitgesproken Angelsaksische uitkijk en het vormt zo een natuurlijke brug naar het meer op regulering gebaseerde Rijnlandse model in Duitsland en Frankrijk. Deze twee landen hebben sterk uiteenlopende visies op het internationale monetaire stelsel, die samenhangen met de structureel sterkere betalingsbalanspositie van Duitsland. Nederland neemt een natuurlijke tussenpositie in: het deelt de Duitse voorkeur voor disciplinerende mechanismen maar het deelt ook de Franse voorkeur voor sterke internationale instellingen. Het deelt deze houding met andere kleinere open economieën in Europa: België, Oostenrijk, de Scandinavische landen.

Nederland heeft al met al veel in huis om een meer proactieve rol te spelen bij het uitzetten van de koers voor Europa. Nederland heeft belangrijke

verworvenheden als een goede begrotings- en betalingsdiscipline en een solide institutionele set-up, met sterke onafhankelijke denktanks en organen van geïnstitutionaliseerde zelfreflectie.⁴⁷ Het heeft een succesvol economisch model dat Rijnlandse arrangementen voor sociale cohesie combineert met Angelsaksische openheid en marktoriëntatie. Nederland is geloofwaardig omdat het een sterke economische uitgangspositie heeft en zich zelf aan de afspraken houdt.

Kortom, Nederland heeft veel karaktertrekken van een *honest broker*, een rol die het in het verleden met succes heeft vervuld – na de Tweede Wereldoorlog bij de oprichting van de Europese Gemeenschap en in de jaren negentig bij de vormgeving van de monetaire unie. Nederland kan vooral een rol spelen daar waar grote landen het niet eens zijn of, zoals nu bij de eurocrisis, onvoldoende proactief zijn. Nederland is klein genoeg om zich te realiseren dat het op de internationale golven mee vaart en dat het internationale compromissen moet aanvaarden. Het zou daardoor van nature een meer flexibele en pragmatische opstelling moeten hebben dan de grote landen. Tegelijkertijd is het financieel en economisch belangrijk genoeg om een verschil te maken, in het bijzonder als de grote landen het onderling niet eens zijn. Met het vervullen van een rol van *honest broker* dient Nederland het nationale belang omdat dat immers is gediend met internationale stabiliteit. Dit vergt keuzes in de Nederlandse politiek om weer een meer naar buiten gericht beleid te voeren en het buitenland niet als een kostenpost te beschouwen. Als handelsland zouden we immers moeten weten dat de kost voor de baat uitgaat.

Binnen het IMF is Nederland traditioneel al bruggenbouwer tussen rijke en arme landen en tussen industriële en opkomende landen. De vorming van een nieuwe gemengde kiesgroep – met crediteur- en debiteurlanden – versterkt deze rol van *honest broker* en maakt Nederland als grootste land binnen de nieuwe kiesgroep in beginsel een interessante gesprekspartner voor andere landen.

Slot

Internationale instellingen als het IMF vormen een goed platform voor internationale samenwerking en helpen voorkomen dat de internationale besluitvorming gedomineerd wordt door grote landen, die een andere agenda hebben. Nederland heeft er dus belang bij goed vertegenwoordigd te zijn,

47 Nederland heeft in internationaal opzicht een sterke institutionele structuur buiten de regering met onafhankelijk opererende instellingen als Centraal Plan Bureau, De Nederlandsche Bank, de Raad van State, de Sociaal-Economische Raad en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

maar het moet zich daarbij niet op verworven rechten in de instellingen laten voorstaan. Het kan zich beter pragmatisch opstellen en proactief met constructieve ideeën komen die recht doen aan de gewijzigde omstandigheden. Die zouden gericht moeten zijn op een meer effectieve Nederlandse belangenbehartiging door samenwerking met vergelijkbare en gelijkgezinde landen.

Bij de heroriëntatie van onze positie in het licht van de veranderde situatie in de wereld kunnen we misschien leren van de ervaringen van de grote Nederlandse *multinationals*. Deze hebben een lange geschiedenis van veranderende strategische allianties en partnerschappen, afhankelijk van de ontwikkelingen. Bedrijven als ING, KLM, Philips en Unilever zijn in constante beweging. De Nederlandse regering zou een soortgelijke houding kunnen innemen door te zoeken naar strategische allianties en partners, afhankelijk van de agenda.

Nederland, zo is in deze bijdrage bepleit, zou daarbij een aanpak langs drie lijnen kunnen volgen. Ten eerste, het onderhouden van nauwe banden met Duitsland en de Verenigde Staten. Ten tweede, het werken aan een Europa dat met één stem spreekt over internationale financiële en economische zaken. Ten derde, het zoeken naar strategische allianties met gelijkgezinde middelgrote landen binnen en buiten Europa. Daartoe behoort ook de vorming van een geconsolideerde sterke kiesgroep van solide middelgrote Europese landen in het IMF. Dat vergroot de kansen voor gelijktrekken van IMF-vertegenwoordiging en samenstelling van de G20, en daarmee van een versterking van de mondiale bestuursarchitectuur, van de *global economic governance*.

Nederland kan bij dit alles bij uitstek de rol van *honest broker* spelen. De wereldeconomie wordt geconfronteerd met enorme uitdagingen. Voorkomen moet worden dat economische en financiële problemen de sociale balans verstoren en het vertrouwen in instellingen verzwakken. We moeten voorkomen dat de kwetsbaarheid van de internationale economie leidt tot een golf van eigenbelang en protectionisme. Daarom moet de mondiale bestuursarchitectuur versterkt worden en meer doeltreffend gemaakt. Nederland moet hieraan bijdragen, zelfs als het betekent dat het sommige van de voorrechten zal moeten opgeven die zij heeft genoten de afgelopen decennia.

Met de komst van steeds meer opkomende economieën als economische grootmacht worden instellingen als het IMF steeds meer een club van grote landen, die geneigd zullen zijn het IMF vooral als instrument voor eigen doeleinden in te willen zetten. Groepsvorming van kleinere landen kan daar een nuttig tegenwicht aan bieden. Daarbij kan Nederland als grootste van de kleine landen een voortrekkersrol spelen. Niet om zelf groot land te spelen. Wel als bruggenbouwer en *honest broker* waar mogelijk en als verdediger van de onafhankelijkheid van internationale instellingen waar nodig. Uit welbegrepen eigenbelang.

Nederlands buitenland beleid als een donut

Yvonne Kleistra

Inleiding¹

Op 28 december 1943 deed de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Eelco van Kleffens in een toespraak op Radio Oranje het voorstel tot de oprichting van een Atlantisch pact en kondigde hij een 'actieve' buitenlandse politiek van Nederland aan.² De gedachte dat een actieve opstelling van Nederland in de internationale politiek voor een kleine, open samenleving dringende noodzaak is, omdat onze handelsruimte mede afhankelijk is van anderen, vormt sinds die tijd de kern van Nederlandse buitenlands beleid. Een actief beleid is ook een handelsmerk geworden van Nederland in het buitenland: we zitten bijna overal aan tafel en we doen bijna overal aan mee. Sinds de omwenteling van 1989 is de Nederlandse regering er ook meer dan ooit van doordrongen geraakt dat een actief buitenlands beleid voor een land als Nederland een eerste levensvoorwaarde is. Daarvan getuigen onder andere

-
- 1) Deze bijdrage is gebaseerd op verschillende concepthoofdstukken die door de auteur zijn geschreven in het kader van het WRR-rapport *Aan het buitenland gehecht*. WRR, *Aan het buitenland gehecht; over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. De inhoud komt volledig voor haar rekening.
 - 2) Eelco van Kleffens, Toespraak minister Van Kleffens (Buitenlandse Zaken) over de buitenlandse politiek na de oorlog, 28 december 1943, op: Toespraken op Radio Orange, Historische opnamen uit de periode 1940-1945, Toespraak 22, Instituut voor Beeld en Geluid, 2010.

de vele verwijzingen naar het actieve handelen van de regering op het internationale toneel in troonredes, regeringsverklaringen, memories van toelichting en toespraken.

Maar de ontwikkelingen in de post-1989 wereld stellen beleidsmakers ook voor problemen. De mondiale context waarin het beleid tot stand komt is zodanig veranderd dat de vertrouwde vaste afwegingskaders voor de beleidsvorming op het internationale terrein sleets zijn geraakt. Tegelijkertijd ontbreekt het aan een alternatief, op de nieuwe werkelijkheid toegesneden beleidsraamwerk om het aldus ontstane ‘gat’ in de beleidsvorming te vullen. Er zijn in de afgelopen twee decennia geen langetermijnvisies ontwikkeld over de positie van Nederland in het internationale systeem. Beleidsmakers gaven weliswaar meer dan eens opdracht om te komen tot diepgravende analyses van ‘de gewijzigde internationale omstandigheden’ vanuit het diepgevoelde besef dat ‘herijking’ van het beleid in het licht van die omstandigheden meer dan ooit noodzakelijk was. Maar er is in de periode na het einde van de Koude Oorlog opvallend weinig aandacht geweest voor de vraag wat nu precies de Nederlandse behoeften zijn in de post-1989 wereld en welke rol (of rollen) wij willen of kunnen spelen op het internationale toneel. Daardoor is het in de praktijk steeds lastiger geworden voor beleidsmakers om in voorkomende gevallen keuzen te maken en prioriteiten te stellen. De keuze voor een actief beleid is steeds vaker een keuze uit voorzorg of onzekerheid – ‘baat het niet, dan schaadt het ook niet’ – in plaats van een manifestatie van een doelbewuste strategie om een specifiek doel dichterbij te brengen of te bereiken. Kortom, we bewegen nog steeds, maar dat gebeurt steeds vaker zonder te weten waar naartoe.

Wat maakt het zo lastig voor beleidsmakers om zich te herbezinnen op de rol (of rollen) die Nederland zou kunnen spelen op het wereldtoneel en, uitgaande van de nieuwe werkelijkheid, een heldere visie te ontwikkelen en/of duidelijke keuzen te maken ten aanzien van de grote mondiale vraagstukken die tegenwoordig de kern vormen van het buitenlandbeleid? Om deze vraag te beantwoorden zal in deze bijdrage eerst wat dieper worden ingegaan op de implicaties van de actuele structurele veranderingen in het internationale systeem voor de Nederlandse beleidspraktijk. Daarna zal de aandacht in het bijzonder worden gericht op de diepgewortelde Nederlandse neiging of behoefte om bovenproportioneel te willen presteren op het internationale toneel. Bij gebrek aan een traditie van vooruitzien in de beleidsvorming op het terrein van de internationale politiek en in een context van groeiende tegenstellingen in de samenleving over de rol die Nederland zou moeten spelen op het internationale toneel, vormt deze constante een belangrijk obstakel om de bakens te verzetten op het terrein van de buitenlandse politiek.

Kanteling van de beleidsagenda

De relatief korte periode tussen de val van de Berlijnse Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie markeerde de overgang van een relatief stabiel bipolair evenwicht naar een wereld met een hogere mate van onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Evenals het geval was in de periode direct na 1945, en in mindere mate in de jaren zestig en zeventig, vestigde het onverwachte einde van de Koude Oorlog en de ingrijpende veranderingen op het internationale toneel de aandacht op de internationale positie van Nederland in de wereld. Daarbij ging de belangstelling van beleidsmakers in het bijzonder uit naar op beleidsmatige en organisatorische implicaties van het wegvallen van het Koude Oorlog raamwerk. Tekenend zijn in dit verband de vaak felle debatten die in de jaren negentig zijn gevoerd over de wijze waarop Nederlandse beleid zou moeten worden 'herijkt' aan de gewijzigde mondiale context. Deze debatten steken bij nader inzien schril af bij de geringe belangstelling die er in de afgelopen twee decennia is geweest voor de meer fundamentele vraag hoe de waargenomen structurele mondiale ontwikkelingen en processen doorwerken in de Nederlandse beleidsvorming. Op deze plaats richten we de focus op de Nederlandse buitenlandagenda. Wat direct waarneembaar is en waar ook eenieder, of het nu gaat om beleidsmakers, politici, opinieleiders of wetenschappers tegenwoordig wel van doordrongen is, is dat deze agenda in de afgelopen twee decennia niet alleen minder voorspelbaar, maar vooral ook veel voller is geworden.

Evenals in andere landen leidde het uiteenvallen van het Oostblok in Nederland aanvankelijk tot de gedachte dat veel van de grote thema's die tijdens de Koude Oorlog de buitenlandagenda hadden gedomineerd wel eens snel tot het verleden konden gaan behoren. Maar al snel bleek een dergelijke zienswijze te getuigen van wat al te veel optimisme. De meeste onderwerpen die voor 1989 een vaste plaats op de buitenlandagenda hadden ingenomen bleven daar gewoon staan, of werden simpelweg vervangen door nieuwe vraagstukken. Zo namen met het verdwijnen van de Sovjetdreiging weliswaar de gevaren van de nucleaire wapenwedloop sterk af. Maar daarvoor in de plaats kwamen de verhoogde risico's van het verkrijgen van kernwapens door landen als India en Pakistan door legale of illegale import van nucleaire kennis en toerusting uit andere landen, en het in handen vallen van kernwapens of kernwapenmateriaal van terroristen of falende staten. Daarenboven bleek al snel dat met het wegvallen van de Oost-West tegenstelling tevens de deur was opengezet voor het oplaaieren van tal van oude geschillen die tijdens Koude Oorlog 'bevroren' waren geweest (conflictharden op de Balkan en in de Kaukasus en Afrika) en dat internationale ontwikkelingen in een stroomversnelling raakten. Tegelijkertijd zorgde de fluïde internationale omgeving – in het bijzonder de snelheid waarmee politieke, economische en maatschappelijke transformatieprocessen zich voltrokken – ervoor dat tal van nieuwe issues op de agenda kwamen, variërend van tijdelijke issues als de hulp aan Oost-Europa, tot structurele mondiale vraagstukken als de verdeling van

steeds schaarser wordende natuurlijke hulpbronnen als water, olie en aardgas, en biodiversiteit en klimaatverandering.

Wanneer we de beleidsvoornemens van de regering op het internationale terrein in sleuteldocumenten als de jaarlijkse troonredes en de Memories van Toelichting bij de begrotingen van de verschillende ministeries als spiegel hanteren voor al wat de Nederlandse overheid beweegt, zien we dat sinds de omwenteling van 1989 het aantal onderwerpen op de buitenlandagenda alleen maar is toegenomen. 'Post-1989'-thema's als conflictpreventie, conflictbeheersing en post-conflictreconstructie, 'mensen en grenzen', energie, moslimradicalisme, mensveiligheid, het smelten van het poolijs en stabiele wisselkoersen staan nu zij aan zij met 'oude' thema's als Europese veiligheid en stabiliteit en territoriale integriteit, buitenlandse handelspolitiek, Europese samenwerking, ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Tekenend voor die agenda is tevens dat de vaste rangorde van onderwerpen die voor 1989 zo kenmerkend was, is verdwenen. Vraagstukken waar vroeger per definitie weinig tot geen politieke aandacht voor was – de technische kwesties of 'low politics' –, kunnen nu hoog op de politieke en maatschappelijke agenda komen te staan, en onderwerpen die vroeger stevast tot de categorie 'high politics' behoorden worden daar nu niet meer automatisch toegerekend.

Het verdwijnen van de vaste rangorde van onderwerpen op de internationale agenda heeft tot gevolg dat het voor de overheid lastiger is geworden om tot een coherent en consistent beleid te komen. Enerzijds brengt de toegenomen omvang en diversiteit van het aantal issues met zich mee dat er op meer fronten dan voorheen beleidsdoelstellingen geformuleerd moeten worden. Anderzijds heeft het ontbreken van een duidelijke hiërarchie er onvermijdelijk toe geleid dat die beleidsdoelstellingen sterker uiteen zijn gaan lopen. Wat minder in het oog springt, maar waarin momenteel een grotere opgave ligt voor beleidsmakers, is echter dat veel van de vraagstukken die tegenwoordig hoog op de buitenlandagenda staan, fundamenteel anders van karakter zijn dan de thema's die daarop voorheen op de voorgrond traden. Relatief overzichtelijke nationale en regionale beleidsthema's zijn in de loop der jaren uitgroeid tot mondiale publieke vraagstukken, waarvoor kenmerkend is dat met verschillende spelers tegelijk op verschillende borden moet worden gespeeld en niemand meer een volledig beeld heeft van de wijze waarop het probleem in elkaar steekt en welke actoren er bij het probleem betrokken zijn. Het gaat hier om een aantal grensoverschrijdende problemen die niet alleen ingewikkelder zijn geworden, maar waarvoor tevens geldt dat de oplossingen die in de loop der tijd door de verschillende partijen zijn gegenereerd, mede een onderdeel van het probleem zijn gaan vormen.

Veiligheid is een diffuus begrip geworden

De kanteling van nationale beleidsthema's naar mondiale publieke vraagstukken heeft zich onder andere voorgedaan op het terrein van vrede en

veiligheid. Het Nederlandse veiligheidsbeleid richt zich op de bescherming van de Nederlandse belangen, in het bijzonder de territoriale integriteit via de bevordering van de internationale rechtsorde en internationale vrede en veiligheid. Daarin ligt in de eerste plaats een opgave voor de Nederlandse krijgsmacht. Artikel 97 van de Grondwet stelt dat de krijgsmacht er is ten behoeve van de bescherming van de belangen van het Koninkrijk en de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde.³ Op grond van de gedachte dat slechts de Verenigde Staten de Nederlandse veiligheid – lees bescherming van de Nederlandse belangen en grondgebied – konden en wilden garanderen, werd de in 1949 opgerichte Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) de hoeksteen van het veiligheidsbeleid en toonde Nederland zich in de naoorlogse periode een ‘trouwe bondgenoot’.⁴

Gedurende de Koude Oorlog lag het accent van de NAVO op interstatelijke defensie. Kern van de bondgenootschappelijke strategie in die periode vormde Artikel 5 van NAVO-verdrag, dat stelt dat een gewapende aanval op één van de NAVO-staten in Noord-Amerika of Europa als een aanval op alle NAVO-staten zal worden beschouwd en dat alle NAVO-staten in dat geval de aangevallen partij zullen bijstaan (samenwerken met inbegrip van gewapend geweld) om de aanvaller af te weren en de veiligheid in het Noord-Atlantische gebied te herstellen en te handhaven.⁵ Zeker voor een land als Nederland zorgde het bipolaire systeem van de Koude Oorlog voor een vrij stabiele, overzichtelijke situatie op het gebied van veiligheid en vormde het NAVO-lidmaatschap een vastomlijnd kader voor de beleidsvorming. In grote lijnen was duidelijk wie de vijand was, wat de aard en de omvang van de dreiging was en hoe daar in het voorkomende geval van agressie tegen op te treden. Maar met de ingrijpende veranderingen die zich sinds 1989 in de Europese veiligheidsomgeving hebben voltrokken, zijn ook de dreigingen die op ons afkomen drastisch veranderd. Wat daarin vooral opvalt, is dat de notie van de veiligheidsrisico's die wij lopen en/of wat het streven naar veiligheid behelst, in de afgelopen twee decennia steeds diffuser is geworden. Tegenwoordig gaat het niet langer primair om de verdediging van het eigen grondgebied, maar om het garanderen van (een zekere mate van) internationale veiligheid en stabiliteit.

Direct na het peiljaar 1989 was de focus nog vooral gericht op de directe veranderingen in de strategische omgeving van het bondgenootschap en de nieuwe uitdagingen die dit stelde aan de collectieve verdediging. Zo werd in *The Alliance's New Strategic Concept 1991*, de eerste strategische update van de

3) Rob de Wijk, Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid, in: Erwin R. Muller, Dick Starink, J.M.J. (Hans) Bosch en Ivo M. de Jong (red.), *Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden*, Alphen aan de Rijn: Kluwer, 2004, pp. 147-178.

4) Duco Hellema, De politieke betrekkingen tussen Nederland en de Verenigde Staten 1945-2005, in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jrg. 121, 2008, nr. 3, pp. 284-295.

5) *NAVO zakboekje 1993*.

NAVO die nog voor de formele ontbinding van de Sovjet-Unie in december 1991 het daglicht zag, niet alleen al gesteld dat de veiligheidsomgeving van het bondgenootschap als gevolg van de politieke ontwikkelingen in Centraal en Oost-Europa drastisch was verbeterd, doordat de dreiging van een full scale aanval op de NAVO in Europa was verdwenen, maar ook dat de ‘resterende’ risico’s *multi-faceted and multi-directional* van aard waren, en daardoor moeilijk voorspelbaar. Daarbij werd er destijds nog vanuit gegaan dat die risico’s vooral lagen in de ernstige economische, politieke, sociale problemen, waaronder, etnische rivaliteiten en grensconflicten, waar tal van landen in Midden- en Oost-Europa na 1989 mee kampten.⁶ De gebeurtenissen in Somalië en Rwanda maakten echter al gauw op pijnlijke wijze duidelijk dat de dreiging die er van intrastatelijke conflicten uitging minder begrensd was dan aanvankelijk gedacht. Door het wegvallen van de bipolaire structuur nam niet alleen de waarschijnlijkheid van het uitbreken van een ‘klassieke’ oorlog af, maar vond tevens een verschuiving plaats van interstatelijke naar intrastatelijke conflicten. Hierdoor verdwenen begrippen als ‘landsverdediging’, ‘collectieve verdediging’ en ‘oorlog’ al snel naar de achtergrond. Daarvoor in de plaats kwamen de problemen van falende staten, genocide en vluchtelingenstromen en minder eenduidige concepten als ‘regionale stabiliteit’, vredesmissie’ en ‘gewapend conflict’. Tegelijkertijd had de uitbreiding van het veiligheidsdomein tot gevolg dat andere internationale organisaties, en in het bijzonder de VN, een meer prominente rol gingen spelen bij interventies in situaties waarin sprake was van een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid.

De veranderingen in de internationale veiligheidsomgeving hadden in de jaren negentig vooral consequenties voor het takenpakket van de Nederlandse krijgsmacht. Het uitbreken van de oorlog in het voormalige Joegoslavië vormde daarvoor de directe aanleiding. In de loop van 1993 besloot de Nederlandse regering tot het sturen van een Nederlandse gevechtseenheid naar Bosnië in het kader van de in 1992 door de Veiligheidsraad ingestelde vredesmacht UNPROFOR (United Nations Protection Force). Hoewel de traditionele taak van de verdediging van het Nederlands grondgebied in het kader van de bondgenootschappelijke verdediging de eerste hoofdtaak bleef, kreeg de krijgsmacht er met het vertrek van Dutchbat I naar het oorlogsgebied een tweede hoofdtaak bij: het uitvoeren van internationale operaties in VN- of NAVO-verband.

Mede door toedoen van het snel veranderende landschap en de ervaringen met vredesoperaties is ook het begrip veiligheid zelf binnen organisaties als de NAVO en de VN steeds verder opgerekt. In het strategisch concept 1999 van de NAVO vormde veiligheid al niet meer alleen een kwestie van defensiecapaciteit, maar ook van politieke, economische, sociale en

6) NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*,
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm, 7/8 November 1991.

ecologische stabiliteit, ontwikkeling en welvaart.⁷ De huidige Secretaris-generaal van de NAVO, Anders Fogh Rasmussen, maakt zich sinds zijn aantreden in 2009 sterk voor de ontwikkeling van de NAVO naar een veiligheidsalliantie in de meest brede zin van het woord, die in de toekomst hele reeksen van dreigingen variërend van piraterij, cyberaanvallen, voedseltekorten, energiezekerheid, het stijgen van de zeespiegel, droogte, catastrofale stormen, overstromingen en de veiligheidsrisico's van het smelten van het Noordpoolijs het hoofd kan bieden. Deze dreigingen hebben volgens Rasmussen met elkaar gemeen dat ze allemaal niet-militair van aard zijn, maar passen binnen de trend om maatschappelijke en milieuproblemen in de militaire sfeer te problematiseren.⁸

Binnen de VN is met de introductie van het concept *human security* het veiligheidssubject (datgene of diegene die veiligheid nodig heeft of ontvangt) definitief verschoven van de staat naar de mens. Wordt staatsveiligheid voornamelijk begrepen als militaire veiligheid, bij mensveiligheid gaat om veiligheid in de breedste zin van het woord. In het *Human Development Report* 1994 van het UNDP waar de term voor het eerst werd gemunt, wordt gesteld dat het vraagstuk van wereldwijde (mens)veiligheid in ieder geval zeven aandachtsgebieden zou moeten bevatten, te weten economische veiligheid, voedselveiligheid (fysieke en economische toegang tot voedsel), bescherming tegen ziekten en ongezonde leefstijlen, milieubescherming, persoonlijke (fysieke) veiligheid, bescherming van gemeenschappen tegen sektarisch en etnisch geweld, en politieke veiligheid.⁹

Nederlands veiligheidsbeleid: Een lappendeken van activiteiten

Ook de Nederlandse inspanning op het gebied van veiligheid is in de afgelopen tien jaar flink uitgewaaierd buiten het strikte militaire domein. Het gaat niet alleen of niet zozeer meer om het verslaan van een tegenstander, maar om het opbouwen van een stabiele regio. Daarvoor is de civiele inzet – de opbouw van politie, van een rechterlijke macht met onafhankelijke en gezaghebbende rechtspraak, met officieren van justitie en advocaten en de opbouw van een duurzame samenleving – minstens zo belangrijk geworden als de militaire component. Sinds het eind van de jaren negentig werkt de landmacht samen met plaatselijke commandanten en lokale autoriteiten aan

7) NATO, *The Alliance's New Strategic Concept*,

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm, 24 April 1999.

8) Anders Fogh Rasmussen, NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks, Lloyd's of London, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57785.htm, 2009

9) Yvonne Kleistra en Niels Van Willigen, 'Nederland en het Oslo-proces: Pragmatisch idealisme als leidraad in de onderhandelingen over een totaalverbod op clustermunten', in: *Vrede en Veiligheid*, jrg. 37, 2008, nr. 3, pp. 279-305.

zaken als herstel van infrastructuur, voedseldistributie en schadeclaims door burgers. Onder het motto ‘zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig’ is deze civiel-militaire samenwerking in de loop van 2003 een integraal onderdeel van vredesoperaties gaan vormen in het kader van het beleidskader CIMIC (*Civil-Military Cooperation*).¹⁰ Al sinds 2001 levert Nederland politiefunctionarissen aan vredesmissies in postconflictgebieden.¹¹

Naast de CIMIC-activiteiten die toch nog vooral als een ondersteuning van militaire missies zijn bedoeld, is in de afgelopen jaren de sociaaleconomische ontwikkeling van het gebied als veiligheidsopdracht in beeld gekomen. Met het verschijnen van de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* in 2005 werd het accent van het beleid verlegd naar vrede en veiligheid als voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Er is sprake van een 3D-benadering (*Defence, Diplomacy, Development*) als een integrale aanpak om stabiliteit te brengen in gebieden die als haarden van onveiligheid gelden. In de notitie heet het dat duurzame wederopbouw een aanpak vereist die de verschillende beleidsinstrumenten integreert (politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair) en vraagt om een specifieke beleidsmatige, organisatorische en financiële vormgeving op zowel het nationale als het internationale niveau. Op het nationale niveau betekent een geïntegreerde aanpak vooral samenwerking en afstemming van beleid tussen de meest betrokken departementen, te weten Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, alsook de inzet van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld.¹²

Zo is er in Afghanistan voor gekozen de Nederlandse inspanningen niet alleen vanuit de pure ontwikkelingssector aan te pakken, maar dit in samenhang met de politieke, militaire en economische sectoren te doen met het oog op het bereiken van blijvende vrede, veiligheid en ontwikkeling.¹³ Met OS-middelen en de inzet van verschillende departementen (EZ, BZK, Justitie, Financiën) wordt tevens een bijdrage geleverd aan 3D beleid voor fragiele staten met programma’s als *Security Sector Reform* (SSR) en *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR) in de ‘prioritaire’ regio’s (Afrikaanse Grote Meren regio, de Hoorn van Afrika, Afghanistan, de Westelijke Balkan en de Palestijnse gebieden) en daarbuiten in landen als Irak, Tsjaad en

10) Kees Homan, ‘De militair en wederopbouw, Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig’, in: *Internationale Spectator*, jrg 61, 2007, nr. 2, pp. 63-67.

11) Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, 27476, nr. 1.

12) Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, *Notitie: wederopbouw na gewapend conflict*, september 2005, http://www.moveyourworld.nl/docs/uploads/notitie_wederopbouw%20na%20gewapend%20conflict.pdf.

13) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Afghanistan*, Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006

Georgië.¹⁴ Daarenboven is er sinds 2004 een Stabiliteitsfonds dat zich specifiek richt op activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling en dat jaarlijks een kleine 100 miljoen Euro investeert in diverse landen waar conflicten zijn of dreigen.¹⁵ Die programma's variëren van opleiding en microkrediet tot investeringen in waterprojecten onder het motto 'als de welvaart stijgt, vermindert de kans op conflict'.

Met de *Strategie Nationale Veiligheid* die sinds 2007 van kracht is, is het blikveld waar het gaat om veiligheid opnieuw breder geworden. Dit document gaat uit van vijf vitale veiligheidsbelangen: territoriale veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, fysieke veiligheid en sociale en politieke stabiliteit.¹⁶ Ook hier vormt de aanleiding de notie dat de dreigingen waarmee ons land de laatste jaren geconfronteerd wordt (SARS, vogelgriep, overstromingen, terrorisme en klimaatverandering) steeds diffuser zijn worden. En ook hier wordt de oplossing voor al die problemen gezocht in een integrale aanpak waarbij alle betrokkenen (BZK, Justitie en Defensie) en liefst ook het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven een gelijke doctrine hanteren en hun werkwijze op elkaar afstemmen. Daarmee is de zienswijze dat 'alles hangt met alles samen hangt' de belangrijkste leidraad geworden in het Nederlandse streven naar veiligheid.

De Nederlandse buitenlandagenda: een wereld vol ongetemde problemen

De geschetste kanteling van nationale beleidsthema's naar mondiale publieke vraagstukken heeft zich in de afgelopen twee decennia eveneens voorgedaan op tal van andere terreinen van het buitenlandbeleid, waaronder energie en voedselvoorziening.

Het thema energie werd tot het midden van de jaren tachtig bijna uitsluitend gezien als een economisch vraagstuk.¹⁷ Het ging louter en alleen om de nationale energievoorziening. Sinds de tweede helft van de jaren tachtig werd de aandacht niet meer uitsluitend op de nationale energievoorziening gericht maar tevens op de internationale dimensie ervan en

14) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake uitvoering Stabiliteitsfonds 2009*, 6 april 2010, http://www.minbuza.nl/nl/Actueel/Kamerstukken/2010/04/Kamerbrief_inzake Uitvoering_Stabiliteitsfonds_2009.

15) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief Oprichting Stabiliteitsfonds*, 3 oktober 2003, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2003/10/03/R274.htm>.

16) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Strategie Nationale Veiligheid*, 7 juli 2007, http://www.google.nl/search?hl=nl&q=Strategie+Nationale+Veiligheid&btnG=Zoeken&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai=.

17) Jacques J. de Jong en coauteurs Ed O. Weeda, Theo Westerwoudt en Aad F. Correljé, *Dertig jaar energiebeleid, Van Bonzen, Polders en Markten naar Brussel zonder Koolstof*, Den Haag, Clingendael International Energy Programme, 2005, p. 136.

op de relatie met milieu en duurzaamheid. Mede door toedoen van het ongeval in Tsjernobyl in 1986 en het verschijnen van het rapport van de *Brundtland-Commissie* in 1987 werd het energithema verbreed naar het wereldwijde energieverbruik en de afnemende energievoorzieningszekerheid door het schaarser worden van fossiele brandstoffen, en naar de problemen van kooldioxide, kernenergie en kernafval. Sinds de millenniumwisseling is in het Nederlandse beleid de nadruk komen te liggen op het mondiale energievraagstuk waarin het in laatste instantie gaat om duurzame energievoorziening, ofwel het ontwikkelen van een duurzame mondiale energiehuishouding waarin energie ook op de lange termijn beschikbaar en voor iedereen toegankelijk is, en waarvoor tevens kenmerkend is dat het gebruik ervan niet nadelig is voor het leefmilieu en de mogelijkheden voor toekomstige generaties.

Achter dit streven naar een duurzame mondiale energiehuishouding gaat een scala van aan het thema van de energievoorziening gerelateerde activiteiten schuil: het probleem van het schaarser worden of uitgeput raken van energiebronnen, de explosief groeiende vraag naar energie door opkomende markten als China, India, Rusland en Brazilië, de toenemende spanningen tussen landen waarbij energie de inzet vormt (denk bijvoorbeeld het conflict tussen Rusland en Oekraïne over de levering van gas eind 2005) en het probleem van de klimaatverandering (het stijgende mondiale gebruik van fossiele brandstoffen als olie en gas versterkt de opwarming van de atmosfeer, het stijgen van de zeespiegel en een toename van extreme weersomstandigheden) en de ontwikkeling van duurzame vormen van energie (zonne-energie, windenergie, waterenergie, aardwarmte-energie, biomassa-energie).¹⁸ Daarmee is een binnenlands beleidsterrein met een redelijk vastomlijnd doel uitgegroeid tot een waaier van initiatieven die een bijdrage dienen te leveren aan een ver over de Nederlandse horizon uitstrekkend doel van een duurzame mondiale energiehuishouding. Er is weinig meer dat al deze initiatieven bij elkaar houdt dan overkoepelende noemers als ‘duurzame ontwikkeling’ en ‘duurzame energievoorziening’.

Ook op het terrein van de Nederlandse voedselvoorziening zien we eenzelfde ontwikkeling. Evenals op het terrein van energie lag ook hier de nadruk op het zeker stellen van de Nederlandse voedselvoorziening. Aangezien geen sector van oudsher zo verweven is met ‘Brussel’ waar vandaan de subsidies komen voor de agrarische sector, was in dit geval voedselzekerheid Europese voedselzekerheid. De afgelopen jaren zijn daar allerlei thema’s bijgekomen, waaronder het probleem van voedselveiligheid of voedselgezondheid (risico’s die aan voedsel kunnen zitten), duurzame landbouw (zowel nationaal als mondiaal), voedselschaarste en de

18) Ministerie van Economische Zaken, *Energierapport 2008*, 's-Gravenhage, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/06/18/energierapport-2008.html>, 2008

economische en fysieke toegang tot voedsel wereldwijd. Daarmee is ook hier de kanteling waarneembaar van een nationale naar een mondiale benadering van het probleem. En daarbij komt ook de complexiteit van andere thema's op de buitenlandagenda in beeld, zoals het internationaal financieel beleid, het asiel- en migratievraagstuk, de opbouw van een internationale rechtsorde, terrorisme en klimaatverandering.

Kenmerkend voor al deze mondiale publieke vraagstukken is dat er sprake is van een kluwen van met elkaar verbonden onderwerpen, die maken dat het probleem in kwestie steeds moeilijk te vatten is. Het gaat hier om talloze onzekere factoren die een rol spelen, talrijke actoren die bij het vraagstuk betrokken zijn, talrijke en vaak conflicterende oplossingen die op verschillende niveaus worden voorgestaan, en, niet in de laatste plaats het dynamisch karakter van dit geheel. Om deze reden wordt dit type problemen in de literatuur ook wel omschreven als ongetemde of duivelse problemen (Rittel and Webber 1973). Beleidsmakers worstelen hierbij bovenal met het probleem de eigen rol in de kluwen te bepalen en af te bakenen. Het probleem als zodanig geeft daartoe te weinig 'natuurlijke' handvatten, omdat het steeds gaat om problemen die zowel de grenzen van publiek en privaat, als de grenzen van binnen- en buitenland overschrijden.

Daarbij staat het vraagstuk van klimaatverandering dat sinds het begin van de jaren negentig hoog op de Nederlandse buitenlandagenda prijkt, te boek als een superongetemd probleem.¹⁹ De aard en schaal van het vraagstuk maken dat de problematiek van klimaatverandering tot een schoolvoorbeeld binnen de categorie van de ongetemde beleidsproblemen. Het vraagstuk van de klimaatverandering is bovendien nauw verweven met aan tal van andere complexe vraagstukken: het vraagstuk van de biodiversiteit, de voedselvoorziening (regionale afname van de voedselproductiviteit ten gevolge van overstromingen en verwoestijning en een toename van het aantal mensen dat getroffen wordt door voedseltekorten), menselijke gezondheid (vergroting van het verspreidingsgebied van besmettelijke ziekten, besmetting door ziektekiemen via (drink)water, verspreiding van malaria en knokkelkoorts) internationale stabiliteit (toenemende druk op locale en regionale samenlevingen ten gevolge van een toename van water- en voedseltekorten, droogtes en de toename van natuurrampen), migratie/klimaatvluchtelingen (UNDP verwacht wereldwijd in de komende eeuw maar liefst 332 miljoen mensen die ten gevolge van overstromingen door zeespiegelstijging en

19) Kelly Levin. et al., *Playing It Forward: Path Dependency, Progressive Incrementalism, and the "Super Wicked" Problem of Global Climate Change*, <http://environment.yale.edu/uploads/publications/2007levinbernsteincashoreauldWicked-Problems.pdf>, 2007

orkanen uit hun woongebied worden verdreven) en in laatste instantie het vraagstuk van mondiale ontwikkeling.²⁰

De direct betrokken ministers zijn zich er goed van bewust hoe complex en hoe verknoot met andere (complexe) thema's het vraagstuk van de klimaatverandering is. Daarom is in de afgelopen jaren de nodige energie gestoken in het ontwikkelen van nationale klimaat- en adaptatiestrategieën (het klimaatbestendig maken van Nederland), maar zij zijn tot nu toe niet veel verder gekomen dan een 'aanzet voor een agenda', het op touw zetten van bewustwordingscampagnes, de financiering van kennisontwikkeling, het uitbreiden van het bestaande instrumentarium en het tot uiting brengen van de ambitie om mogelijkheden van een meer gerichte inzet van instrumenten 'in kaart te brengen', en al op touw staande projecten 'concreet uit te werken' en 'actief te monitoren'.²¹

Nederlands buitenlands beleid anno 2011: We doen alles

De ontwikkeling na 1989 van de Nederlandse buitenlandagenda weerspiegelt een veranderende wereld waarin relatief vastomlijnde nationale en regionale beleidsvraagstukken zijn verworpen tot complexe mondiale vraagstukken. Nederland heeft zich daarin tot nu toe een zeer actieve speler getoond. Tegelijkertijd spreekt uit de documenten een zeker onvermogen om met de nieuwe werkelijkheid om te gaan. Het kost beleidsmakers zichtbaar moeite om te bepalen wat in het brede spectrum van wereldwijde problemen de Nederlandse bijdrage zou kunnen of moeten zijn, of het nu gaat om duurzame ontwikkeling, klimaatverandering, mensenrechten of internationale veiligheid.

De belangrijkste observatie ten aanzien van de aldus geschetste kanteling van nationale beleidsthema's naar mondiale ongetemde problemen is dat het Nederlandse beleid dezelfde draai heeft gemaakt. Het gaat in regeerakkoord en Memorie van Toelichting om het tegengaan van klimaatverandering, het beschermen van de mensenrechten overal ter wereld, een goed functionerende rechtsorde, regionale stabiliteit en goed bestuur. Daarin vormen deze complexe, dynamische wereldwijde problemen niet alleen het beginpunt maar het oplossen ervan tevens het eindpunt van het beleid. Omdat we onze eigen doelstellingen niet eigenhandig kunnen bereiken, doen we van alles een beetje op basis van gedachte dat dit vooralsnog de beste strategie is in deze zee van

20) Milieu en Natuurplanbureau (NMP), *Hoeveel warmer mag het worden?*, rapportnr. 2005999, Uitgeverij RIVM, <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/hoeveelwarmer.pdf>, 2007

21) Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Economische Zaken, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse gemeenten, Unie van Waterschappen, *Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie*, interbestuurlijke notitie en beleidsnotitie, Den Haag, 2007.

problemen. In die zin kan worden gesteld dat het Nederlandse buitenlandbeleid al geruime tijd aan hetzelfde euvel leidt als de diagnose die de politicoloog Michael Mandelbaum destijds stelde ten aanzien van het buitenlands beleid van de Amerikaanse president Clinton. Mandelbaum klaagde dat “we have a foreign policy today in the shape of a doughnut – lots of peripheral interests but nothing at the center.”²²

Ook het Nederlandse buitenlands beleid bestaat momenteel uit een brede waaier van aspiraties, standpunten en activiteiten. Maar in het midden van die waaier zit (te) weinig dat de verschillende bestanddelen met elkaar verbindt. Om maar een actueel voorbeeld aan te halen. In de loop van 2007 sprak het kabinet-Balkenende IV het voornemen uit de mensenrechten tijdens zijn regeerperiode hoog op de Nederlandse beleidsagenda te willen plaatsen. Het voornemen resulteerde in het verschijnen van een nieuwe mensenrechtennota in november 2007. Zowel uit de nadere omschrijving van de kabinetsdoelstelling, te weten het streven naar ‘[e]en evenwichtige en uitgesproken inzet voor bevordering van mensenrechten overal ter wereld’, zoals verwoord in de Memorie van Toelichting, als uit de meer dan honderd actiepunten in de nota *Naar een menswaardig bestaan* blijkt dat de ambitie om binnen het buitenlandbeleid meer aandacht te geven aan mensenrechten in de praktijk betekent dat Nederland zich op dit terrein gaat inzetten voor de mensenrechten voor iedereen, altijd en overal.²³

Dat beeld wordt niet anders wanneer we de aandacht richten op de zes speerpunten van beleid die in de nota worden genoemd. Het tegengaan van doodstraf en marteling, de bevordering van vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, en het tegengaan van discriminatie op grond van geloofsovertuiging, geslacht of seksuele gezindheid en de bevordering van de rechten van kinderen zijn eveneens hoofdthema’s in het mensenrechtenbeleid van de VN en invloedrijke non-gouvernementele organisaties als *Amnesty International* en *Human Rights Watch*. De kwetsbare positie van kinderen werd door de VN belangrijk genoeg bevonden om naast de Universele verklaring van de Rechten van de Mens een apart kinderrechtenverdrag uit te onderhandelen. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind werd op 20 november 1989 unaniem aangenomen binnen de Algemene Vergadering en vormt op dit moment met 193 lidstaten het meest geratificeerde

22) Michael Mandelbaum via Thomas L. Friedman, 1992, ‘Rethinking Foreign Affairs: Are They Still a U.S. Affair?’, in: *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/1992/02/07/world/rethinking-foreign-affairs-are-they-still-a-us-affair.html?pagewanted=all>, 16 February 2010.

23) Tweede Kamer, Handelingen der Staten-Generaal, 32 123 V, nr. 2, pp. 48-53 en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Den Haag, 2007.

internationale mensenrechtenverdrag.²⁴ De doodstraf wordt binnen de wereld van de mensenrechten-NGO's gezien als de ultieme ontkenning van mensenrechten. Om die reden zijn door Amnesty en HRW langlopende campagnes opgezet die tot doel hebben te komen tot onvoorwaardelijke afschaffing van de doodstraf waar ook ter wereld.

Daarenboven houdt binnen Europa de Raad van Europa zich intensief bezig met deze hoofdthema's. Daartoe zijn in de loop der tijd afzonderlijke protocollen bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en aparte verdragen (waaronder het Europees Verdrag ter voorkoming van Foltering en Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Bestrafting) opgesteld en speciale organen (Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, Platform Kinderrechten) opgericht. Zo bezien behelsde het actieve mensenrechtenbeleid van de regering feitelijk weinig meer dan de omarming van de grote mensenrechtenthema's die al in een eerder stadium door anderen werden opgepakt.

Een zelfde beeld dringt zich op wanneer we de blik richten op de aspiraties op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Hetzelfde kabinet bracht medio 2009 de notitie *Samenwerken aan mondiale uitdagingen* uit.²⁵ Deze notitie vormt de nadere uitwerking op hoofdlijnen van de uitvoering van vier hulpprioriteiten zoals beschreven in de uit 2007 daterende beleidsbrief 'Een zaak van iedereen', te weten 1) veiligheid en ontwikkeling, 2) economische groei en verdeling, 3) meer rechten en kansen voor vrouwen en bijzondere aandacht voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en 4) klimaat, duurzaamheid en energie.²⁶

Het gaat hier duidelijk niet om een poging de wereldwijde versnippering van de hulp aan ontwikkelingslanden tegen te gaan, door keuzen te maken en prioriteiten te stellen. In *Samenwerken aan mondiale uitdagingen* wordt weliswaar uitgebreid ingegaan op het vraagstuk van de opeenstapeling van mondiale problemen en de afnemende effectiviteit van de hulp door de toenemende fragmentatie en duplicatie van het werk van de donorlanden, de multilaterale instellingen en de NGO's op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Maar daar worden vervolgens niet of nauwelijks conclusies aan verbonden die van invloed zijn op de aard, omvang en diepgang van de Nederlandse hulpinspanning. In plaats van pas op de plaats

24) http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.

25) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Samen werken aan mondiale uitdagingen, Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken, juni 2009, <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:36771&type=pdf>.

26) Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007, *Een zaak van iedereen, Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, Beleidsbrief aan de Tweede Kamer, 16 oktober 2007, <http://www.politiek2015.nl/cms/upload/downloads/beleidsbrief.pdf>, p. 3.

te maken en eens goed te bezien waar op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking nu precies onze kwaliteiten liggen en wat op termijn onze specifieke inbreng zou kunnen zijn, wordt in reactie op de uitwaaiende ontwikkelingsagenda en de steeds complexer wordende hulpstructuur nu feitelijk de keuze gemaakt om op een viertal thema's een beetje meer te gaan doen, zonder al het andere te laten. Het zijn ook beleidsprioriteiten die als zodanig niet prioriteren. De vier OS-thema's worden in even ambitieuze termen beschreven als de grote mondiale doelstellingen van de VN zoals benoemd in de *United Nations Millenium Declaration* en het *Report of the Panel of United Nations Peace Operations of Brahimi-rapport*. Daarmee past nagenoeg iedere OS-activiteit, niet alleen die van Nederland, maar ook van tal van andere sleutelspelers op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, onder deze OS-kapstok.

Nederland kan het wereldwijde mensenrechtenprobleem niet zelfstandig oplossen. Dat geldt eveneens voor het wereldwijde armoedevraagstuk. Het kan in zijn eentje ook niets doen tegen smeltende ijskappen, het vluchtelingenvraagstuk en het internationale terrorisme. De realiteit is dat de verschillende partijen elkaar op al deze terreinen hard nodig hebben om effectieve maatregelen te treffen. Ook Nederland dient daarin zijn verantwoordelijkheid te nemen. Maar dat betekent niet automatisch dat we op al deze terreinen alles moeten (blijven) doen.

Onbewuste reflexen en blinde vlekken in de beleidsvorming

De Nederlandse neiging om daar waar het de buitenlandagenda betreft voorlopig zoveel mogelijk alles te willen (blijven) doen is op zichzelf gezien weinig verrassend. Nederland is een kleine, of, zo men wil, middelgrote, open samenleving, die in hoge mate afhankelijk is van het buitenland. Het is dan een eerste reactie om overal aanwezig te willen zijn en te blijven, zeker ook gezien de aard en de omvang van de problemen waarmee de internationale gemeenschap zich tegenwoordig geconfronteerd ziet. Nederland is dan ook niet het enige land dat worstelt met de nieuwe mondiale werkelijkheid. Wel blijkt uit vergelijkend landenonderzoek dat het landen als Noorwegen en Canada zichtbaar minder moeite kost om het initiatief te nemen tot de ontwikkeling van een op de wereld van vandaag afgestemd referentiekader op grond waarvan keuzen worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld.²⁷ Een belangrijke verklaringsgrond voor de Nederlandse traagheid of indolentie zou wel eens gelegen kunnen zijn in de traditionele Nederlandse neiging of

27) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Aan het buitenland gehecht; over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

behoefte om bovenproportioneel te willen presteren op het internationale toneel.

Bovenproportioneel presteren als eerste reflex

Het Nederlandse doen en laten op het internationale toneel tot 1989 vormt de directe afgeleide van een door de Koude Oorlog verhoudingen bepaald beleidsraamwerk. Daarin vormden de samenwerking binnen de NAVO, de EU en de VN de onwankelbare pijlers van het beleid. In de praktijk betekende dit, dat het Nederlands buitenlands beleid – of het nu ging om beleidsvoorbereiding, besluitvorming, of beleidsuitvoering, direct gekoppeld was aan de samenwerking in deze organisaties. Daarbij stond de veiligheidspijler – het Atlantische primaat – voorop. De afwegingen die werden gemaakt, alsook de ideeën die werden uitgedragen binnen de andere pijlers vormden daarvan de directe afgeleide.

Binnen deze vaste kaders was er voor Nederlandse beleidsmakers voldoende ruimte om eigen accenten te leggen. Wat dit betreft kan worden verwezen naar de wetenschappelijke discussie over constanten die zich richt op het identificeren van constante kernmerken – stereotypen, profielen of rolopvattingen – om het eigen karakter van het Nederlandse buitenlands beleid te duiden. Te denken valt in dit verband zowel aan de twee meest bekende figuren in de Nederlandse buitenlandse beleidspraktijk – de *koopman en de dominee*, als aan Voorhoeve's *Peace, Profits and Principles*, Van Staden's *trouwe bondgenoot*, Monica Sie's *federatiekampioen* als de door het kabinet-Den Uyl uitgedragen *gidsland*-principe en ingebakken leuzen als *Nederland, transportland* en *Nederland, kennisland*.²⁸ Dergelijke kwalificaties geven niet alleen een duidelijke indicatie waar binnen het domein van de Nederlandse buitenlandse politiek onze belangen, voorkeuren en kwaliteiten liggen. Zij brengen tevens een dieperliggende behoefte tot uiting om de kop boven het maaiveld uit te steken en meer te willen doen dan redelijkerwijs mag worden verwacht van een land als Nederland. Het betreft hier een neiging of behoefte die op enkele specifieke onderdelen van het buitenlands beleid niet alleen

28) Zie achtereenvolgens Joris J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*, The Hague: Martinus Nijhoff, 1979; Alfred van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantische Bondgenootschap 1960-1971*, Baarn: In den Toren, 1974; Monica Sie Dhian Ho, 'Federatiekampioen of trouwe bondgenoot. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese en Atlantische samenwerking', in: Reinildis E. van Ditzhuizen, Albert E. Kersten, A.L.M. (Ton) van Zeeland en A.C. (Bert) van der Zwan (red), *Tweehonderd jaar ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1998, pp. 286-304; Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), *Internationaliseringsmonitor* <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/1C8F0EA9-AFCE-477B-B9C8-EA074510714C/0/2008m20pub.pdf>, 2008, p. 14; Handelingen der Staten-Generaal, Tweede Kamer, 25000 VIII, nr. 2, p. 106.

opgeld doet bij de beleidselites, maar zich tevens manifesteert bij grote groepen burgers.

Het meest tot de verbeelding sprekende voorbeeld dat in dit verband kan worden genoemd, is zonder twijfel het gidsland-principe. Het idee dat Nederland een gidsland zou moeten zijn werd voor het eerst bepleit in 1972 door de *Commissie-Mansholt*. Deze commissie fungeerde indertijd als maatschappelijke denktank in het kader van de gecombineerde politieke campagne van PvdA, D66 en PRR. De 'gidsland'-gedachte vormde tevens een kernconcept in het buitenlands beleid van het Kabinet-Den Uyl. De 'gidslanders' riepen Nederland op een leidende rol op zich te nemen in het veranderen van de wereld.²⁹ Die gedachte sloot uitstekend aan bij de opvattingen en ideeën die destijds opgeld deden in de Nederlandse samenleving. Daarin was sinds de jaren zestig de aandacht aan het verschuiven van materieel welzijn naar geestelijke ontplooiing en de kwaliteit van leven. Grote groepen burgers stortten zich met veel enthousiasme en energie op postmaterieële vraagstukken als mensenrechten, ontwapening en milieubescherming. Volgens James Kennedy was juist deze combinatie van politieke en maatschappelijke steun bepalend voor het verwerven van de internationale gidsland-reputatie. Het gidsland-principe als beleidsmatig concept heeft ook na de val van het Kabinet-Den Uyl veel van zijn waarde weten te behouden.³⁰

Die ambitie om internationaal bovenproportioneel te presteren komt tevens tot uiting in de Nederlandse traditie van bovengemiddelde uitgaven op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Nederland zit met 0.8 procent boven de in 1970 in de OESO afgesproken norm van 0.7 procent.³¹ De ontwikkelingsuitgaven van de meeste rijke landen zitten onder deze norm. Alleen Zweden geeft relatief meer hulp dan Nederland. Het is mede aan het bovengemiddelde hulpvolume te danken dat Nederland al sinds 2003 een plaats inneemt in de top drie van meest ontwikkelingsvriendelijke landen ter wereld op de *Commitment to Development Index*.³²

In deze bijdrage zal niet nader worden ingegaan op de vraag waar deze Nederlandse behoefte om de kop boven het maaiveld uit te steken nu eigenlijk precies vandaan komt. Wat hier van belang is, is de constatering dat deze behoefte in de periode na de Tweede Wereldoorlog blijkbaar zo stevig

29) James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam: Boom, 1997, p. 78.

30) James C. Kennedy, 'Nederland als het meest progressieve land ter wereld', in: Wim van Noort en Rob Wiche, *Nederland als voorbeeldige natie*, Hilversum: Verloren, 2006, pp. 105-118.

31) Het Kabinet-Rutte maakte in september 2010 bekend de officiële afdrachten en giften aan ontwikkelingslanden (ODA) te zullen verlagen van 0.8 procent naar 0.7 procent van het BNP in 2012 (http://www.ncdo.nl/Internationale_samenwerking/Bezuinigingen_op_OS).

32) [Www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/).

verankerd is geraakt, dat deze ook na 1989 een belangrijke onderliggende drijfveer is gebleven voor de Nederlandse beleidsvorming ten aanzien van *nieuwe* mondiale problemen. Een post-1989 thema waarin dat duidelijk tot uiting komt is de nieuwe veiligheidsproblematiek en de snelle omvorming in de jaren negentig van een op een grootschalig conflict ingestelde Nederlandse defensie tot een krijgsmacht die in alle echelons van het geweldsspectrum kan worden ingezet. Nederland is daarmee een van de weinige NAVO landen die over een volledig inzetbare expeditionaire krijgsmacht beschikt (zie schema 1).

Schema 1: Positie van de Nederlandse krijgsmacht binnen de NAVO³³

Type strijdkracht	Land
Full spectrum force	Verenigde Staten
Volledig expeditionair	Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Nederland Spanje en Italië na herstructurering
Beperkt expeditionair	België, Canada, Denemarken, Duitsland, Noorwegen
Stabilisatiemacht	Polen en Turkije
Vredesmacht	Bulgarije, Estland, Griekenland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië
Geen capaciteiten	IJsland

In de afgelopen jaren is wel gewezen op de merkwaardige discrepantie tussen de politieke ambitie om deel te nemen aan vredesoperaties in de hoogste geweldsechelons en de financiële armslag die nodig is om een krijgsmacht van een dergelijke orde in stand te houden.³⁴ Opmerkelijker is echter dat er geen serieuze politieke discussie is geweest over de vraag wat nu eigenlijk de belangrijkste beweegredenen zijn voor deze vooruitgeschoven positie, en welke rol wij willen (en kunnen) spelen op het terrein van de internationale veiligheid. Veelzeggend is ook in dit verband de aanhoudende onduidelijkheid over de vraag in welke specifieke behoefte nu precies werd voorzien met de Nederlandse bijdrage in Uruzgan. De argumenten die sinds 2006 door verschillende bewindslieden zijn aangevoerd ter verantwoording van deze

33) Rob de Wijk, 'Dilemma's voor het toekomstig landoptreden', in: *Atlantisch Perspectief*, jrg. 29, 2005, nr. 2,
http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202005%20nr.%202/De%20Wijk.pdf.

34) Rob de Wijk, 'De krijgsmacht wordt wegbezuinigd', in: *De Volkskrant*, 4 december 2002,
<http://www.clingendael.nl/media/?id=5330>.

missie variëren van het leveren van een bijdrage aan de bestrijding van het internationale terrorisme tot armoedebestrijding.

Vooruitzien als blinde vlek

Het maar niet echt van de grond komen van een discussie over de kernwaarden van het Nederlandse buitenlandse beleid en rol of rollen die Nederland zou willen spelen in de wereld, valt mede toe te schrijven aan het bijkomende probleem dat er op het terrein van de buitenlandse politiek nog altijd (te) weinig wordt nagedacht over de toekomst. Bij beleidsmakers is de opvatting diepgeworteld dat buitenlands beleid per definitie een ad hoc of reactief beleid is, en dat dit specifieke beleidsterrein zich daarom niet zou lenen (of in ieder geval minder dan andere beleidsterreinen) om er eens goed voor te gaan zitten en na te denken over waar we willen zijn over tien of twintig jaar. Verschillende methoden en technieken die voorhanden zijn om (vroegtijdig) te anticiperen op internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen werden voor de omwenteling van 1989 maar mondjesmaat gebruikt.³⁵

Dat daarin in de afgelopen twee decennia nauwelijks verandering is gekomen blijkt onder andere uit de interdepartementale nota *Herijking Buitenlands Beleid* van 1995 en het eindrapport *Samenhangend Internationaal Beleid* van de *Gemengde Commissie in het kader van het Programma Andere Overheid* dat tien jaar later het daglicht zag. Deze rapporten vormen vooralsnog de meest in het oog springende overheidsexercities die tot doel hadden het Nederlands buitenlands beleid te *herijken* aan de veranderde internationale omstandigheden sinds het einde van de Koude Oorlog. Het eerstgenoemde rapport vormt de directe afgeleide van het groeiende bewustzijn bij het Kabinet-Kok I van toenemende afhankelijkheid (en kwetsbaarheid) van een land als Nederland van 'internationale ontwikkelingen in een wereld die meer en meer onderling verweven raakt'.³⁶ Het tweede rapport vormt een bijproduct van een rijksbrede takenanalyse die vijf jaar geleden is uitgevoerd op initiatief van het kabinet-Balkenende II en werd voor alles ingegeven door het voornemen om de effectiviteit van de rijksoverheidsdienst te vergroten.³⁷

Zowel in de herijkingsnota als in het rapport van de Gemengde Commissie wordt uitgegaan van een wereld die internationaliseert, integreert,

35) Yvonne Kleistra, *Hollen of stilstaan. Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken*, Delft: Eburon, 2002.

36) Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herijking van het buitenlands beleid*, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1995.

37) Gemengde Commissie, *Samenhangend internationaal beleid*, Eindrapport Gemengde Commissie 'Geïntegreerd buitenlands beleid', Programma Andere Overheid, Den Haag, 2005.

fragmenteert en tevens steeds dichterbij komt doordat de moderne communicatie- en transportmiddelen de mondiale problemen direct in onze samenleving binnenbrengen. Maar in beide rapporten wordt weinig tot niets gezegd over de vraag wat nu eigenlijk die kernwaarden en behoeften zijn en wat al die veranderingen hiervoor zouden kunnen gaan betekenen. In beide rapporten wordt weliswaar het belang van waarden en belangen in het Nederlands buitenlands beleid onderstreept. Die waarden en belangen worden echter zo breed geformuleerd – neem bijvoorbeeld de bevordering van internationale vrede, rechtsorde, mensenrechten, armoedebestrijding en ‘human development’, alsook aandacht voor buurlanden, een veilig en stabiel Europa en de bescherming van het eigen grondgebied – dat zij nauwelijks nog als exclusieve Nederlandse belangen en/of waarden kunnen worden aangemerkt. Beide exercities ademen eveneens een duidelijke ambitie uit om de aanwezigheid van Nederland in de wereld te verstevigen. Maar ook hier blijft in het midden wat deze ambitie concreet behelst, waar hierbij de grenzen liggen (wat *kunnen* onze ambities überhaupt zijn in deze onzekere en onvoorspelbare wereld?), en wordt al evenmin uit de doeken gedaan hoe deze ambitie in de toekomst definitief gestalte zou kunnen krijgen.

Ook op het niveau van de afzonderlijke deelterreinen van beleid beperkt het merendeel van de sleuteldocumenten – of het nu gaat over ontwikkelings samenwerking, wederopbouw, klimaatverandering of terrorisme – , zich tot het schetsen van de brede contouren die daartoe een opstap zouden kunnen bieden. De clichématige constatering dat ‘alles met alles samenhangt’ leidt in deze documenten ook stevast tot de conclusie dat er intensiever moet worden samengewerkt en dat de activiteiten van de verschillende partijen beter op elkaar moeten worden afgestemd. Juist dan wordt de vraag relevant wat onze behoeften en ambities zijn en langs welke weg we die denken te bereiken. Maar juist deze vraag wordt tot nu toe niet gesteld, waardoor we aan alle touwtjes tegelijk blijven trekken.

Publieke opinie als onzekere factor

De laatste jaren is de publieke opinie waarschijnlijk een extra drempel gaan vormen voor beleidsmakers om het initiatief te nemen tot een brede discussie over Nederlandse kernwaarden en behoeften en/of de rol (of rollen) die Nederland zou moeten spelen in de internationale politiek. Sinds het eind van de jaren zestig fungeerde de mening van ‘de mensen in het land’ als een passieve kracht die niet meer deed dan bepaalde opties uit te sluiten.³⁸ Er was voor beleidsmakers alle vrijheid om het buitenlands beleid naar eigen inzichten vorm te geven, zolang men daarmee maar opereerde binnen de marges van de traditionele consensus over de drie pijlers van het buitenlands

38) Philip Everts, *Laat dat maar aan ons over! Democratie, buitenlands beleid en vrede*, Leiden: DSWO Press, 1996, p. 195.

beleid: de samenwerking binnen de NAVO, de EU en de VN. Binnen de Nederlandse samenleving werden deze uitgangspunten als een vanzelfsprekendheid beschouwd. De Nederlandse burgers lieten de verdere invulling en uitwerking ervan graag over aan de betrokken beleidsmakers, zolang Nederlandse regeringen maar bleven benadrukken dat deze grondbeginselen de pijlers van het regeringsbeleid vormden.

Alleen in enkele spraakmakende kwesties, zoals de invoering van de neutronenbom, de voorgenomen plaatsing van 48 kruisraketten op Nederlands grondgebied, het instellen van een handelsembargo tegen Zuid-Afrika en de leverantie van verrijkt uranium door URENCO aan Brazilië toonden groepen burgers zich geroepen actie te ondernemen om het buitenlands beleid in een bepaalde richting (bij) te sturen.³⁹ Maar ook voor deze situaties gold dat de traditionele uitgangspunten van het beleid nooit serieus ter discussie werden gesteld. In plaats van een wig te slaan tussen de verschillende overtuigingen leken deze grondbeginselen dus eerder te werken als een soort van bindmiddel tussen de verschillende overtuigingen en coalities op het terrein van de Nederlandse buitenlandse politiek. In die zin vormden de constanten een pacificerend element in de pluralistische Nederlandse samenleving.

Uit opinieonderzoek blijkt echter dat sinds de jaren negentig de mening van het Nederlandse publiek steeds minder als een constante kan worden beschouwd die niet meer doet dan bepaalde opties uitsluiten. Waar voorheen de mening van 'de mensen in het land' slechts een beperkende factor vormde, is de houding van het Nederlandse publiek ten aanzien van de buitenlandse politiek in de afgelopen jaren steeds meer een factor van onzekerheid geworden. Weliswaar is er nog steeds een aantal thema's van overheidsbeleid waar de mening van het Nederlandse publiek een constante vormt en de denkbeelden en voorkeuren van de regering door grote groepen burgers gedeeld worden. Te denken valt in dit verband aan de brede publieke steun voor de opvatting dat de toekomst van Nederland binnen Europa ligt. Maar waar voorheen overwegend van consensus sprake was, zijn tegenstellingen over kwesties van buitenlandse politiek nu veel meer regel dan uitzondering geworden.

Wat dit betreft kunnen sinds de jaren negentig verschillende trends worden waargenomen. Allereerst zijn er onderwerpen waarvoor geldt, dat zowel binnen de sfeer van de politiek als die van de samenleving sprake is van groeiende tegenstellingen. Te denken valt in dit verband aan de publieke steun voor de Nederlandse inzet op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. De verschillende peilingen in de periode 1994-2006 naar de gewenste omvang van het overheidsbudget voor ontwikkelingssamenwerking wijzen uit dat sinds 1998 zowel het aantal voorstanders van vergroting van de ontwikkelingshulp als het aantal

39) Philip Everts, 1996, pp. 243-244.

pleitbezorgers voor een vermindering van het ontwikkelingssamenwerkingbudget is gestegen. Er is dus sprake van een polarisatie in de samenleving op dit vlak, hoewel per saldo het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de betreffende periode onverminderd hoog is gebleven.⁴⁰

Daarnaast staan er de nodige thema's op de buitenlandagenda waarbij de voorkeuren van grote groepen burgers en de politiek duidelijk uiteen lopen. Illustratief is in dit verband het thema van de internationale vredeshandhaving en de Nederlandse deelname aan de ISAF-missie in Uruzgan in het bijzonder. Het ambitieniveau dat de Nederlandse regering tentoonspreidt ten aanzien van internationale vredeshandhaving contrasteert sterk met de geringe animo die er binnen de Nederlandse samenleving bestaat voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht bij risicovolle gevechtsoperaties. Internationaal opinieonderzoek naar de algemene condities waaronder burgers bereid zijn militaire macht in te zetten wijst uit dat – evenals in andere landen – in Nederland bij vermelding van woorden als 'vrede', 'wederopbouw' en 'humanitair' de steun zeer hoog is, en dat bij de vermelding van de term 'vechtoperaties' de bereidheid aanzienlijk daalt.⁴¹

Het is vaak moeilijk van tevoren aan te geven waar precies de grens ligt tussen een vredesmissie en een vechtmis­sie, ofwel vredeshandhaving en vredesafdwinging – een onderscheid dat Defensie zelf hanteert om de verschillende typen missies te duiden. Maar de resultaten van de opeenvolgende opiniepeilingen naar de Nederlandse deelname aan de NAVO-operatie ISAF in de Afghaanse provincie Uruzgan – een operatie die zich volgens Defensie op het grensvlak van beide categorieën bevindt – tonen aan dat die grens bij de elites (regering en parlement) ergens anders ligt dan bij de samenleving. Al ten tijde van de debatten over het voornemen van het kabinet-Balkenende II om een militaire bijdrage te leveren aan deze operatie was er in de peilingen geen (absolute) meerderheid voor dit initiatief te vinden. Desondanks stemde de Kamer op 2 februari met een grote meerderheid van 126 stemmen in met de Uruzgan-missie.⁴² Sinds het van start gaan van de missie worden maandelijks metingen naar de publieke opinie over de missie in Uruzgan uitgevoerd door het Dienstencentrum Gedragswetenschappen van het Ministerie van Defensie. De trendlijnen laten over de hele linie een lichte daling van het aantal voorstanders en een lichte stijging van het aantal tegenstanders zien.⁴³ En ook het in besluit in november

40) Philip Everts, *De Nederlanders en de wereld, Publieke opinies na de Koude Oorlog*, Assen: Van Gorcum, 2008, pp. 339-340.

41) Philip Everts, 2008, p. 109.

42) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Maatschappij en krijgsmacht*, Den Haag: AIV, 2006, advies no. 48, p. 13.

43) Monitor Steun en Draagvlak, juli 2009, http://www.defensie.nl/missies/afghanistan/actueel/monitor_publieke_opinie, p. 7.

2007 om de missie te verlengen tot eind 2010 (de missie zou eerst afgelopen op 1 augustus 2008) werd door het merendeel van de bevolking afgewezen. De missie in Uruzgan is daarmee de eerste militaire operatie in de Nederlandse geschiedenis waarbij er zowel voor, als na de steunverlening van de Tweede Kamer geen meerderheid in de samenleving te vinden is.⁴⁴

Daarenboven is er het nieuwe veiligheidsvraagstuk waarvoor voorlopig nog geldt dat opvattingen weinig vastomlijnd, gevarieerd en onbestendig zijn. Aan de orde is hier een scala van probleemgebieden die direct gerelateerd zijn de veranderde verhoudingen en omstandigheden na het einde Koude Oorlog. Naast de algemene dreiging die uitgaat van het internationale terrorisme en de georganiseerde transnationale criminaliteit, dient daarbij eveneens te worden gedacht aan de sterke toename van het aantal intrastatelijke conflicten in de wereld, de explosieve groei van het aantal vluchtelingen en asielzoekers en het vraagstuk van de politieke islam. Het beeld dat uit opinieonderzoek naar voren komt over de houding en opvattingen van het Nederlandse publiek ten aanzien deze thematiek is grillig en diffuus.

Everts stelt dat het opinieonderzoek weinig aanknopingspunten biedt voor de stelling dat het met de kennis van het grote publiek nu beter gesteld is dan in 1990.⁴⁵ Ook is er weinig aanleiding om te veronderstellen dat er nu sprake is van een grotere betrokkenheid bij internationale vraagstukken en kwesties van buitenlandse politiek en een grotere actiebereidheid dan twintig jaar geleden. Daartegenover staat echter dat (clusters van) niet-statelijke actoren steeds vaker een sleutelrol innemen bij de mobilisatie van maatschappelijke druk. Daarbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van al wat de moderne informatie- en communicatietechnologie tegenwoordig te bieden heeft. Daarenboven zijn er de afgelopen jaren de nodige incidenten geweest (cartoonrellen) die aantonen dat er tegenwoordig veel minder voor nodig is om van het passieve publiek een actieve actor te maken.

Conclusie

Wie de handboeken over Nederlands buitenlands beleid van na de Tweede Wereldoorlog er op naslaat zal al snel tot de conclusie komen dat beleidsvorming op dit terrein traditioneel een proces van uitdijen en inbinden is. Vooral op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking – traditioneel het deelterrein op de buitenlandpost waar het meeste geld in omgaat, en waar dus in tijden van financiële krapte ook het meest in te binden valt – is deze beweging duidelijk zichtbaar. Zo schommelde sinds de jaren zeventig het aantal landen op de bilaterale hulplijst tussen de 13 en 119 landen. In 1973 besloot de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk,

44) Philip Everts, 2008, p. 164.

45) Philip Everts, 2008, p. 362.

de Nederlandse bilaterale hulp toe te spitsen op 17 concentratielanden.⁴⁶ Maar nadat in de loop van 1977 nog eens vier landen, waaronder het omstreden Cuba, van de concentratielandenlijst waren gehaald, nam het aantal landen waarmee Nederland een bilaterale hulprelatie onderhield onder zijn opvolgers opnieuw snel toe. In 1998, toen Eveline Herfkens wederom het initiatief nam om het aantal ontwikkelingslanden sterk terug te brengen, stond de teller alweer op 119. Aan de 22 oorspronkelijke, door deze minister geselecteerde landen werden nog in dezelfde kabinetsperiode 26 landen toegevoegd, zodat na hervatting van de Nederlandse hulprelatie met de Palestijnse Autoriteit in 2003 het aantal landen op de lijst uitkwam op 49. In 2003 besloot haar opvolgster, Agnes van Ardenne, tot een nieuwe selectie van 36 partnerlanden.⁴⁷ De huidige staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, Ben Knapen, heeft in 2010 aangekondigd het aantal landen verder te zullen inperken tot 15 in 2012. In dit licht bezien is de algemene trend van een steeds verder uitwaaiende Nederlandse beleidsagenda, zoals die zich sinds midden van de jaren negentig heeft voorgedaan, dus zeker geen uniek verschijnsel.

Deze laatste observatie is op deze plaats niet onbelangrijk, want zij roept tevens de vraag op of al die ‘verwaaiing’, ‘versnippering’ of ‘versplintering’ nu eigenlijk wel zo erg is, en niet eenvoudigweg als een probleem van voorbijgaande aard kan worden aangemerkt. In de huidige mondiale context, zeker wanneer we de diepgewortelde neiging van Nederland om de kop boven het maaiveld uit te steken als leidraad hanteren, en daarbij niet alleen de groeiende tegenstellingen onder Nederlandse burgers ten aanzien van de Nederlandse buitenlandse politiek in aanmerking nemen, maar ook het gegeven meewegen dat het steeds drukker is geworden in het internationale systeem, moet het antwoord op deze vraag echter ontkennend luiden. Juist in de huidige context van maatschappelijke polarisatie en een snel groeiend aantal actoren en communicatiemogelijkheden in het internationale verkeer krijgen de vele Nederlandse initiatieven waar bij nader inzien geen ‘goed verhaal’ (een doordacht betoog over het waarom van een krijgsmacht die in alle echelons van het geweldsspectrum kan worden ingezet, de bovengemiddelde uitgaven op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en de Nederlandse afdrachten aan Europa) aan ten grondslag blijkt te liggen, iets toevalligs, en verliest het Nederlandse opereren op het internationale terrein al snel aan legitimiteit of schiet het zijn doel voorbij.

Waar op dit moment dan ook de belangrijkste opgave ligt, is in het ontwikkelen van een nieuw post-1989 beleidsraamwerk op basis waarvan

46) Hans Beerens, *30 jaar Nederlandse ontwikkelingshulp 1950-1980, Zin/onzin/effekten/-perspektieven*, Nijmegen: Landelijke Vereniging van Wereldwinkels, 1981, p. 72.

47) Inspectiedienst Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Van Projecthulp naar Sectorsteun, Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005*, IOB-publicatie no. 301, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1981, pp. 41-49.

praktische keuzen – ‘wat doen we wel’ en ‘wat doen we niet’ – kunnen worden gemaakt en verantwoord. Daarbij moet dan niet worden gedacht aan een soort van blauwdruk die een eenduidig antwoord geeft op de vraag waar Nederland kan staan in de wereld over tien of twintig jaar, maar aan het identificeren van een aantal ‘natuurlijke’ randvoorwaarden en uitgangspunten die in de komende periode leidend zouden moeten zijn bij het maken van keuzen op het terrein van de internationale politiek. Het is dan aan de regering om het Nederlandse optreden op het internationale toneel verder in te kleuren.

Implicaties voor het constantenonderzoek

Ook voor de wetenschappelijke discussie over constanten is de gewijzigde mondiale context, de hier beschreven kanteling van beleidsvraagstukken in de post-1989 wereld, en de alsmaar uitdijende beleidsagenda niet zonder betekenis. Allereerst kan worden vastgesteld dat het constantenonderzoek er met het wegvallen van het Koude Oorlog raamwerk een nieuw probleemgebied bij heeft gekregen. Aan de orde is hier het vraagstuk van (de consequenties van) de doorwerking in de Nederlandse beleidsvorming van constanten als vaste ankerpunten in de dynamische post-1989 wereld.

Al sinds de jaren negentig wordt zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de media regelmatig verwezen naar het stelselmatige vasthouden aan het Atlantische primaat in het Nederlandse optreden. Ook werd in dit verband in de afgelopen jaren niet zelden een directe relatie gelegd tussen de aanwezigheid van Nederlandse militairen in Uruzgan en de Nederlandse opstelling als trouwe bondgenoot.⁴⁸ En de bestendiging na 1989 van de vanzelfsprekende loyaliteit aan de Verenigde Staten in de Nederlandse beleidsvorming werd begin 2010 op spraakmakende wijze opnieuw bevestigd in het Irak-rapport van de *Commissie Davids*. Het onderzoek van de commissie naar het ‘hoe en waarom’ rondom de Nederlandse steun voor de Amerikaans-Britse invasie in Irak leidde tot de bevinding dat de regering in haar keuze voor Atlantische verbondenheid erg ver was gegaan. Volgens Davids prevaleerde in de door hem onderzochte periode de Atlantische reflex boven enigerlei op Europa gerichte houding.⁴⁹ Het automatisme van de Atlantische reflex zorgde er voor dat binnen de muren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat in de besluitvorming over de steun aan Irak het voortouw had, nauwelijks expliciet genoemde

48) Zie bijvoorbeeld Vrijzen, ‘Uruzgan: missie niet nu al verlengen’, in: *Elsevier*, 6 oktober 2007, <http://www.elsevier.nl/web/Dossiers/Uruzgan-1/De-missie-nieuws/141498/Uruzgan-missie-niet-nu-al-verlengen.htm> en Willem Post, ‘Stop het navelstaren en blijf in Uruzgan’, <http://www.clingendael.nl/cdsp/media/?id=7784>, 2010

49) Commissie Davids, *Rapport commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Wilco: Amersfoort, 2010, http://download.onderzoekscommissie-irak.nl/rapport_commissie_irak.pdf, pp. 118-119.

overwegingen van Atlantische solidariteit in het Nederlandse beleid ten aanzien van Irak een doorslaggevende rol speelden, en het vraagstuk van volkenrechtelijke legitimatie ondergeschikt werd gemaakt aan de door het departement uitgezette lijn.⁵⁰

Natuurlijk vormden de bevindingen van de Commissie-Davids aanleiding voor waarnemers tot het plaatsen van kanttekeningen bij aard en diepgang van de Nederlands-Amerikaanse relatie en de directe koppeling van de Nederlandse Atlantische gerichtheid en de Europese samenwerking. In dit verband kunnen onder andere Giles Scott-Smith worden genoemd, die in reactie op het rapport stelde dat altijd sprake is geweest van oneffenheden en blinde vlekken in de trouwe relatie tussen en Den Haag en Washington en dat zelfs tijdens de Koude Oorlog Nederland de Verenigde Staten niet blindelings volgde, en Ko Colijn die vraagtekens plaatste bij de nogal tendentieuze contrasterende Atlantische reflex in het rapport met een 'meer op Europa gerichte houding'.⁵¹ En natuurlijk dwongen de conclusies van de commissie tot het directe verweer van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen, dat Nederland eigen afwegingen maakt, en iedere samenwerking en iedere steun beoordeelt op de eigen merites, ook als samenwerking met en steun aan de Amerikanen aan de orde is.⁵² Voor het constantenonderzoek is deze discussie over de onderzoeksbevindingen van de Commissie-Davids echter van direct belang, omdat zij de vraag oproept of, en in hoeverre het voorbeeld Irak een afspiegeling vormt van de Nederlandse beleidsvorming na 1989 op andere deelterreinen.

Waar in het constantenonderzoek tot nu toe vooral het accent heeft gelegen, is aan te tonen (of deze positie juist te ontcrachten) dat het Nederlandse optreden in de wereld wordt ingegeven door specifieke, diepgewortelde gedachtelijnen en keuzepatronen. Daarbij wordt algemeen erkend dat de aldus getrokken lijnen in de praktijk vaak stippelijnen zijn. In die zin zijn de constanten op te vatten als neigingen of reflexen. Het zijn echter wel neigingen en reflexen die doorwerken in de beleidspraktijk. In dit verband is er in de literatuur al expliciet op gewezen dat constanten in het verleden vaak werden opgevoerd ter legitimatie van het beleid. Als sinds de jaren zeventig verwijzen beleidsmakers regelmatig naar constanten in speeches, beleidsnota's en Memories van Toelichting. Dit met het oog op het

50) Commissie Davids, pp. 425-426.

51) Gilles Scott-Smith, 'Atlantische reflex is in niemands voordeel', in: *NRC Handelsblad*, 30 januari 2010, <http://weblogs.nrc.nl/expertdiscussies/atlantische-reflex-is-in-niemands-voordeel/> en Ko Colijn, 'Harde conclusies commissie Davids', in: *Vrij Nederland*, 5 juni 2010, <http://www.vn.nl/Opiniemakers/Ko-Colijn/Artikel-Ko-Colijn/Harde-conclusies-commissie-Davids.htm>.

52) Maxime Verhagen, *Nederland, Europa en de trans-Atlantische betrekkingen*, Toespraak minister Verhagen Paleiskerk Den Haag, 27 januari 2010, http://netherlandsembassy.eu/Actueel/Toespraken/2010/01/Nederland_Europa_en_de_trans_Atlantische_betekkingen.

rechttrekken van lijnen achteraf ('kijk eens, wij volgen een vaste koers'), of om zichzelf op een voetstuk te plaatsen ('kijk eens, hier staan wij nog steeds voor').⁵³ Tot het einde van de Koude Oorlog was er geen directe aanleiding om aan te nemen dat constanten tevens zijn gaan werken als richtsnoer voor de beleidsvoering. Desondanks kan ook weer niet worden uitgesloten dat van het denken in termen van constanten een interne disciplinerende werking is uitgegaan. Wat het denken in termen van constanten voor beleidsmakers zo aantrekkelijk maakt is de onderliggende gedachte dat een land als Nederland kennelijk in staat is een eigen koers te varen. Die gedachte zal in de afgelopen twee decennia zeker niet aan kracht hebben verloren. Voor constantenonderzoekers ligt hier de belangrijke nieuwe taak om nu eens goed in kaart te brengen of, en zo ja, in welke mate de constanten na de omwenteling van 1989 als leidraad voor de beleidsvoering zijn gebruikt en daarmee een *selffulfilling prophecy* zijn geworden.

In deze bijdrage werd tevens de aandacht gericht op de Nederlandse neiging of behoefte om bovenproportioneel te presteren op het internationale toneel. Deze neiging fungeert niet alleen als een grondprincipe in de Nederlandse beleidsvorming op het internationale terrein, maar kan tevens worden gezien als een belangrijk obstakel om keuzen te maken en prioriteiten te stellen. In aanvulling op de actuele vraag in hoeverre de Nederlandse beleidspraktijk is blijven leunen op de traditionele pijlers van trans-Atlantische veiligheid, Europese economische integratie volgens de communautaire methode en versterking van de internationale (rechts)orde via de VN en andere multilaterale instellingen, is het daarom zinvol om in de discussie rondom constanten de aandacht eens op de herkomst en doorwerking van deze tot nu toe onderbelichte, dieperliggende constante te richten. Dat zou niet alleen verhelderend kunnen werken voor beleidsmakers, maar biedt tevens een mogelijkheid om het constantenonderzoek voor zover die betrekking heeft op de periode voor 1989, verder uit te diepen.

53) Kleistra, 2002, pp. 49-50.

De Nederlandse krijgsmacht in transformatie

Kees Homan

Inleiding

Na het einde van de Koude Oorlog heerste gedurende korte tijd een gevoel van euforie in de wereld. De toenmalige president van de Verenigde Staten, George H.W. Bush, sprak van een ‘nieuwe wereldorde’, een tijdperk waarin mondiale vrede en veiligheid dichterbij leken dan ooit. Maar al spoedig maakten de situatie in Somalië en de burgeroorlog in het voormalig Joegoslavië een eind aan dit optimisme. De situatie tijdens de Koude Oorlog waarin de belangrijkste bedreigingen duidelijk waren, veranderde in een toestand waarin onzekerheid domineerde. Openlijke vijandschap tussen (blokken van) staten maakte plaats voor intrastatelijke conflicten in falende en fragiele staten, een verscheidenheid aan risico’s en bedreigingen van de zijde van niet-statelijke actoren, zoals terrorisme, internationale georganiseerde misdaad en piraterij. Sommige van de meest gevaarlijke Koude-Oorlogsbedreigingen bleven, zoals de proliferatie van massa-vernietigingswapens.¹

1) Zie meer uitgebreid Kees Homan, ‘De nieuwe wereld(wan)orde’, in: Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses A. Wessel (red.), *Jaarboek Vrede en Veiligheid, Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederlands perspectief*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2008, pp. 7-29.

Deze veranderingen in de veiligheidssituatie hebben er toe geleid dat de Nederlandse krijgsmacht tegenwoordig drie hoofdtaken moet kunnen vervullen:

- de bescherming van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied met inbegrip van de Nederlandse Antillen en Aruba;
- de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit;
- en de ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal.

In dit hoofdstuk staat het transformatieproces centraal dat de Nederlandse krijgsmacht heeft doorlopen als reactie op de veranderingen in de veiligheidssituatie. Allereerst zullen in het kort de belangrijkste uitgangspunten van het defensiebeleid van de afgelopen twee decennia de revue passeren en de gevolgen voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht. Vervolgens komen de belangrijkste veranderingen op operationeel gebied aan de orde. Hierna wordt stilgestaan bij de toekomstperspectieven voor de Nederlandse krijgsmacht, waarna vervolgens wordt ingegaan op drie structurele problemen voor Defensie, namelijk stagnerende internationale taakspecialisatie, de relatie tussen maatschappij en krijgsmacht en de voortdurende bezuinigingen op Defensie. Afgesloten wordt met een aantal conclusies.

Bezuinigingen

Tijdens de Koude Oorlog was de hoofdtaak van de krijgsmacht duidelijk, namelijk de verdediging van het NAVO-gebied, in het bijzonder de Noord-Duitse laagvlakte.

Na het eind van de Oost-West-confrontatie is in diverse achtereenvolgende beleidsdocumenten richting gegeven aan het transformatieproces van de Nederlandse krijgsmacht.² Al snel na de val van de Muur schetste de Defensienota 1991 de contouren van een kleinere en geherstructureerde krijgsmacht. Sleutelwoorden in dit document waren 'flexibiliteit' en 'mobiliteit'. Tevens werd besloten de defensiebegroting cumulatief te verlagen met twee procent per jaar, oplopend tot structureel 720

2) Zie voor analyses van de beleidsdocumenten onder meer, Rob de Wijk, 'Defensiebeleid in relatie tot veiligheidsbeleid', in: E.R. Muller, D. Starink, J.M.J. Bosch, I.M. de Jong (red.), *Krijgsmacht, Studies over de organisatie en het optreden*, Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2004, pp. 147-179; en Rob de Wijk, 'Balkenendes defensie: doorgaand verval met behoud van kwaliteit', in: *Internationale Spectator*, jaargang 64 nr. 9, 2010, pp. 454-459.

miljoen gulden in 1994. Twee jaar later verklaarde de Prioriteitennota 1993 vredesoperaties tot tweede hoofdtaak van de krijgsmacht en werd voor het bepalen van de omvang van de krijgsmacht een ambitieniveau ingevoerd. Zo moest de krijgsmacht in staat zijn op bataljonsniveau of equivalent hiervan (twee fregatten, een squadron jachtvliegtuigen) tegelijkertijd aan vier vredesoperaties laag in het geweldsspectrum deel te nemen. Tevens werd aangekondigd dat de opkomstplicht voor dienstplichtigen werd opgeschort.

Na het aantreden van het eerste Paarse kabinet van VVD, PvdA en D66 in 1994, kondigde de Novemberbrief 1994 nieuwe bezuinigingen van 500 miljoen gulden op Defensie aan. Deze besparingen werden uiteindelijk voornamelijk gevonden in training, diensten en ondersteuning. In 1995 werd het zogenoemde Toetsingskader voor de inzet van militaire eenheden naar het Parlement gestuurd, om het overleg over dit onderwerp met de Kamer te structureren. Dit Toetsingskader omvatte vijf politieke en negen militaire aandachtspunten, die voor een zorgvuldige besluitvorming de revue moesten passeren. Aan de hand van de opgedane ervaringen in operaties, werd dit Toetsingskader achtereenvolgens in 2001 en 2009 herzien. Het tweede Paarse kabinet had inmiddels in 1999 besloten tot nieuwe bezuinigingen op Defensie van 6,5 miljard gulden over een periode van tien jaar. De Defensienota 2000 die dit kabinet uitbracht, breidde het ambitieniveau met nationale militaire en civiele taken uit. Tevens kreeg in deze nota de ondersteuning van civiele autoriteiten, de status van derde hoofdtaak. In deze nota waren tevens de uitkomsten geïntegreerd van de zogenoemde Hoofdlijnennotitie, die onderwerp was geweest van een groot publiek debat.

Het Strategisch Akkoord van het kabinet-Balkenende-II verlaagde in 2003 het ambitieniveau voor operaties lager in het geweldsspectrum van vier naar maximaal drie. In de Prinsjesdagbrief 2003 werd vervolgens ook het ambitieniveau verlaagd voor het optreden van eenheden in de hogere delen van het geweldsspectrum. Tevens kondigde dit kabinet nieuwe bezuinigingen aan, die opliepen van 120 miljoen euro in 2003 tot 245 miljoen in 2008. Naast de bezuinigingen die eerder door het kabinet-Balkenende-I waren aangekondigd, stegen de bezuinigingen van in totaal 255 miljoen euro in 2004 tot 380 miljoen in 2008. Hiermee werd het defensiebudget nominaal ongeveer even hoog als in 1990. Door hard te snijden in de operationele capaciteiten en het personeelsbestand wilde minister van Defensie Henk Kamp geld vrijmaken voor noodzakelijke investeringen.

Toen de Nederlandse krijgsmacht werd uitgezonden naar Uruzgan, Afghanistan, in juni 2006, actualiseerde de Actualiseringbrief 2006 ook het ambitieniveau, door vooral concreter onder woorden te brengen wat de krijgsmacht desgevraagd moest leveren. Gesproken werd over taakgroepen, aangezien de militaire bijdragen aan crisisbeheersingsoperaties in de regel naar gelang de taak werden samengesteld uit verschillende delen van de krijgsmacht. De Task Force Uruzgan is hier een voorbeeld van.

Veranderingen

Het bovenstaande is illustratief voor de voortdurende bezuinigingen waarmee Defensie de afgelopen twee decennia werd geconfronteerd. De gevolgen voor de omvang en samenstelling van de krijgsmacht waren dan ook ingrijpend, zoals uit de volgende veelzeggende getallen blijkt.³ Anno 2009 is de krijgsmacht met een sterkte van bijna 70.000 man (incl. ruim 3.300 reservisten en ongeveer 18.000 burgers) nog maar een kwart van die aan het eind van de Koude Oorlog. Zij telde toen twaalf tankbataljons met ruim 900 tanks, nu nog twee bataljons met 60 tanks; toen vijftien fregatten, nu zes; toen 211 jachtvliegtuigen, nu 87; toen bijna 300 gemechaniseerde houwitsers, nu een kleine veertig. Natuurlijk zijn er, bijvoorbeeld op het gebied van helikopters ook een paar tegengestelde cijfers te presenteren. Maar per saldo is de krijgsmacht aanzienlijk ingekrompen, terwijl het aantal operaties buiten de grenzen juist flink is gestegen. Men kan dus wel zeggen dat de krijgsmacht zich, gegeven de wereldwijd dienstbare ambities, die bovendien nog worden geaccentueerd door de in de wereld unieke grondwettelijke bepaling (art. 97) dat de krijgsmacht ook inzetbaar is voor de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde, kreunend staande houdt. In reële termen zijn de defensie-uitgaven gedurende de periode 1990-2007 met 15% gedaald, als percentage van het BNP van 2,7% naar 1,5% (1990-2010) en als percentage van de overheidsuitgaven van 8,5% naar 5,1%.

Een belangrijke verandering in het defensiebeleid van na de Koude Oorlog was dat deze niet langer meer *threat-driven*, maar *capability-driven* werd. Ruim twee eeuwen waren de defensie-inspanningen, vooral op de algemene verdediging van het grondgebied gericht geweest. Tijdens de Koude Oorlog was afschrikking van een massale aanval van het Warschau-Pact het hoofddoel. Nu kregen de defensie-inspanningen in de Prioriteitennota 1993 vorm op basis van het politieke ‘ambitieniveau’. Kabinet en parlement gingen bepalen wat de krijgsmacht met telkens kleinere budgetten moest kunnen, zodat Nederland een redelijke bijdrage aan de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde zou leveren. De krijgsmacht werd nu meer dan tevoren een actief instrument van buitenlands beleid. Gekozen werd voor een expeditionaire krijgsmacht voor vredes- en gevechtsoperaties ver van huis. Anders gezegd, de hoofdtaak van de krijgsmacht verschoof van afschrikking en verdediging naar expeditionair optreden en interventie overal ter wereld. Taak en territorium werden gescheiden.

Een tweede grote verandering bij Defensie was de opschorting van de opkomstplicht van dienstplichtige jongemannen. Dit betekent niet – waar in het algemeen spraakgebruik veelal sprake is – dat de dienstplicht is afgeschaft. In de praktijk kwam hiermee een eind aan een bijna twee eeuwen oud

3) Ko Colijn en Kees Homan, *Verkennen, verkiezen en heroverwegen*, Den Haag: Instituut ‘Clingendael’, mei 2010, p. 4.

instituut. Maar feitelijke ontwikkelingen waren uiteindelijk doorslaggevend. Zo konden dienstplichtigen slechts op basis van vrijwilligheid voor vredesoperaties uitgezonden worden, hetgeen een onoverkomelijke belemmering vormde. Bovendien zou als gevolg van de verkleining en professionalisering van de krijgsmacht het percentage jongemannen dat daadwerkelijk in dienst zou gaan, dalen tot onder de grens die de regering aanvaardbaar achtte. Defensie nam dan ook op 22 augustus 1996 met een feestelijke ceremonie afscheid van de laatste dienstplichtigen.

Een derde verandering was die van decentrale naar centrale aansturing. In april 2002 gaf de Adviescommissie Opperbevelhebberschap, de Commissie-Franssen, hierover een helder advies, dat de regering grotendeels overnam. Minister Kamp ging later zelfs verder, en hief de functies van bevelhebbers op. *Jointness* is de rode draad in de doorgevoerde veranderingen. De positie van de vroegere Chef Defensiestaf, thans Commandant der Strijdkrachten, is aanzienlijk versterkt. Hij gaat over een nieuw, gezamenlijk (*joint*) hoofdkwartier beschikken en heeft de leiding gekregen over de voorbereiding en uitvoering van operaties waaraan de krijgsmacht deelneemt. De Commandanten van de Operationele Commando's (zeestrijdkrachten, landstrijdkrachten en luchstrijdkrachten), zijn verantwoordelijk voor de instandhouding, het beheer, de gereedstelling en de nazorg van het personeel van 'hun' krijgsmachtdeel. Daarnaast zijn de voormalige directies Personeel, Materieel en Financiën van de krijgsmachtdelen gecentraliseerd in directoraten-generaal. Ook werden een *joint* Defensie Helikopter Commando en een *joint* Luchtverdediging Centrum opgericht.

Operationele ontwikkelingen

Op het gebied van vredesoperaties is in de jaren negentig een verschuiving opgetreden van de traditionele 'blauwhelm'-operaties naar 'groenhelm'-operaties, die gebaseerd zijn op hoofdstuk 7 van het Handvest van de Verenigde Naties en een 'robuuste' vredesmacht vereisen.⁴ Mede op grond van de ervaringen met UNPROFOR in het voormalig Joegoslavië, is gebleken dat voor intrastatelijke conflicten zwaar bewapende vredesmachten noodzakelijk zijn, die zo nodig de naleving van een wapenstilstand of vredesverdrag met geweld kunnen afdwingen. Anders dan de term stabiliseringoperaties doet vermoeden, zijn de militaire vereisten hiervoor, zoals Afghanistan heeft aangetoond, onder meer voldoende vuurkracht, toereikende bescherming, gepantserde voertuigen, transport- en aanvalshelikopters en gevechtsvliegtuigen. Aangezien de Verenigde Naties niet

4) C. Homan, 'Blauwhelm- en groenhelmoperaties', in: *ARMEX*, december 2000, p. 5; en D. Leurdijk, *Robuuste 'peacekeeping', VN bereid tot hardere aanpak bij vredesoperaties*, Den Haag: Instituut 'Clingendael', februari 2005.

over de mogelijkheden beschikken om deze meer complexe vredesoperaties te leiden, worden deze veelal gemandateerd aan een organisatie als de NAVO, die hier wel toe in staat is.

Wel is de laatste jaren de vraag gerezen waarom sinds het einde van de Koude Oorlog de herhaaldelijke inzet van militaire middelen niet tot de verwachte resultaten heeft geleid. De Britse generaal b.d. Sir Rupert Smith probeert in zijn boek *The utility of force. The art of war in the modern world*, hierop een antwoord te geven.⁵ Smith meent dat de industriële oorlogen tot het verleden behoren en er nu sprake is van ‘oorlogen te midden van de mensen’ (‘war amongst the people’). Volgens de oud-generaal is hier sprake van een nieuw paradigma, welke het gevolg is van fundamentele veranderingen in de oorlogvoering. Zo kennen oorlogen tegenwoordig geen absolute ‘harde’ doelstellingen meer, die met geweld kunnen worden afgedwongen, maar zijn ze gericht op vage concepten, zoals humanitaire interventie en *regime change*. In plaats van een conflict definitief te kunnen beslissen, worden strijdkrachten ingezet om een situatie te scheppen, binnen welke een definitieve oplossing voor het conflict moet worden gevonden. De doelstellingen van de traditionele interstatelijke oorlog hebben plaats gemaakt voor complexe kneedbare sub-strategische doelstellingen. Strijdkrachten worden strategisch ontplooid en tactisch gebruikt. Geweld wordt echter niet meer op het strategisch niveau aangewend voor de beslissende uitkomst van een conflict. Militaire operaties kennen tegenwoordig dan ook vrijwel geen tijdshorizon. Als voorbeeld noemt Smith het voormalig Joegoslavië, waar nu al sinds 1992 buitenlandse militairen verblijven.

In feite houdt Smith een pleidooi voor een geïntegreerde benadering van conflicten, die inmiddels ook in Nederland gemeengoed is geworden. Bedacht moet immers worden dat sinds het einde van de Koude Oorlog sprake is van een verbreding van het veiligheidsbegrip. Zo is er meer aandacht gekomen voor de veiligheid van het individu (*human security*) en voor het onbekommerd kunnen functioneren van samenlevingen in al hun facetten (economie, milieu, volksgezondheid, politiek, sociaal, digitaal, etc.). Dit noodzaakt tot een geïntegreerde aanpak, de *Comprehensive Approach* (CA), van veiligheidsproblemen. Onderdeel hiervan is de zogenoemde *3D-approach* (‘Defence, Diplomacy and Development’), zoals deze tijdens de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan in Afghanistan is toegepast.⁶

Binnen zo’n geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht dus één van de spelers. De rol van de krijgsmacht is primair een geweldsinstrument, maar in een geïntegreerde aanpak is de krijgsmacht vooral – maar niet uitsluitend –

5) Rupert Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, London: Allen Lane, 2005.

6) C. Homan,, ‘Civiel-Militaire Relaties in Complexe Noodsituaties’, in: Dennis Dijkzeul en Joost Herman (red.), *Humanitaire Ruimte – Tussen Onpartijdigheid en Politiek*, Gent: Academia Press, 2010, pp. 263-264.

ondersteunend. Delen van de krijgsmacht worden in dit verband ingezet indien de veiligheidssituatie aanwezigheid en mogelijk gebruik van het geweldsinstrument vereist, om uiteindelijk de condities te scheppen voor het optreden van civiele actoren. Militair optreden in een geïntegreerde aanpak vereist begrip en respect voor alle actoren die betrokken zijn bij veiligheidsvraagstukken. De ondersteunende rol van de krijgsmacht betekent dat anderen de leiding kunnen voeren en dat andere procedures en methodieken gehanteerd worden dan de krijgsmacht gewend is. Dit vereist opleiding en training samen met de partners binnen de geïntegreerde aanpak.

Het succes van geïntegreerde benaderingen in stabiliseringoperaties hangt echter niet alleen af van de samenwerking tussen de 3 'D's', maar ook van de betrokkenheid van de lokale bevolking.⁷ Het is erg moeilijk een militaire missie te winnen zonder een succesvolle *hearts-and-minds*-campagne, die gericht is op het verkrijgen en handhaven van de steun van de bevolking teneinde opstandelingen te isoleren. Zo is bijvoorbeeld in Afghanistan de opstand van de Taliban niet alleen een militair, maar tevens een sociaal en politiek probleem. Hoewel de militaire macht van de NAVO verreweg superieur is aan die van de opstandelingen, is het vanuit politieke overwegingen minder wenselijk om al het beschikbaar vernietigingsvermogen te gebruiken. De militair moet de relatieve waarde van geweld inzien en beseffen dat excessief geweld, zelfs wanneer het gerechtvaardigd is, gemakkelijk de steun van de bevolking kan ondermijnen. Vereist is de bekwaamheid geweld te gebruiken op een doelgerichte, subtiële en impliciete wijze. De militair is daarom geconfronteerd met de noodzaak om minder in termen van strijd te denken en zijn aandacht te richten op de politieke effecten van zijn operatie. Hij moet in staat zijn zaken en acties te bekijken vanuit het perspectief van de bevolking. Met andere woorden, naast de vaardigheid van diplomaten en ontwikkelingswerkers, dient hij ook over sociale en politieke kwaliteiten te beschikken om succesvol te zijn.

Bij de nieuwe, complexe vredesoperaties opereren de militairen van de vredesmacht in hetzelfde gebied als civiele actoren, zoals lokale autoriteiten, internationale organisaties, NGO's etc. Bij de militairen daarom behoefte ontstaan aan enige vormen van samenwerking, zoals het uitwisselen van informatie. Toen Civiel-Militaire Coöperatie (CIMIC) aan het eind van de jaren negentig een structureel onderdeel van vredesoperaties werd, noodzaakte dit tot een nadere definiëring, afbakening en beleidsbepaling van

7) Zie voor kritische kanttekeningen bij de 3D-benadering, Annette Jansen,, 'Geïntegreerd buitenlands beleid (3D) voorbij contextspecifieke opbouw', in: *Internationale Spectator*, jaargang 62, nr. 4, april 2008, pp. 61-62; en *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, maart 2009.

zulke CIMIC-activiteiten.⁸ Defensie verstaat onder CIMIC ‘de coördinatie van en samenwerking tussen militaire commandanten en de burgerbevolking, inbegrepen nationale en plaatselijke autoriteiten, alsmede internationale, nationale en non-gouvernementele organisaties en instellingen *ter ondersteuning van een militaire opdracht*’.⁹ Hoewel CIMIC vaak geïdentificeerd wordt met kleinschalige infrastructurele projecten, bestrijken de activiteiten een veel breder terrein.

Het beleidskader CIMIC dat in mei 2003 tot stand kwam, noemt als uitgangspunt voor CIMIC-activiteiten: ‘Zo civiel als mogelijk en zo militair als nodig.’ Het document onderscheidt de volgende doelstellingen van CIMIC. In de eerste plaats ondersteunt civiel-militaire samenwerking het vredesproces en de veiligheid (zogenoeten *force protection*) door contacten te leggen met alle betrokken spelers (lokaal, nationaal, internationaal) in het operatiegebied. CIMIC-activiteiten kunnen een stabiliserende werking hebben, waardoor de kansen op het succesvol verloop van het vredesproces groter zullen worden. Daarnaast biedt CIMIC steun aan de bevolking in het kader van *force acceptance* en maakt het duidelijk dat de (vredes-)operatie voorwaardenscheppend is voor het proces van wederopbouw. Tussen *force protection* en *force acceptance* bestaat uiteraard een relatie. Tenslotte draagt CIMIC met kleinschalige projecten, zij het op beperkte schaal, bij aan het daadwerkelijk herstel van zaken als bruggen, wegen, water en elektriciteit in het voormalig conflictgebied. De tijdelijke vervulling van bestuurs- en politietaken kan, afhankelijk van de omstandigheden, eveneens tot de CIMIC-activiteiten behoren. Benadrukt dient te worden dat CIMIC geen wederopbouw is. De projecten dienen ter ondersteuning van de militaire missie en kunnen in het algemeen betiteld worden als kleinschalige *hearts-and-minds*-activiteiten. Ook zullen militairen, tenzij de veiligheidssituatie dit vereist, in beginsel geen activiteiten ontplooiën die door civiele instanties kunnen worden uitgevoerd.

Het paradigma dat veiligheid en ontwikkeling onverbrekkelijk met elkaar zijn verbonden werd beleidsmatig geïntroduceerd in de in 2005 verschenen notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*. De notitie stelt dan ook dat in het wederopbouwproces een taak is weggelegd voor Defensie. Dit geldt in het bijzonder voor hervorming van de veiligheidssector (*Security Sector Reform* ofwel SSR) en voor ontwapening en demobilisatie (*Disarmament, Demobilisation and Re-integration* ofwel DDR).¹⁰ Een structureel beleid inzake onveiligheid dient te beginnen met de aanpak van de structuren die de veiligheid dienen te garanderen. De veiligheidssector (leger en politie) is

8) Ibid, pp. 268-271; en M.T.I. Bollen, R.V. Janssens, H.F.M. Kirkels (red.), *Civil-Military Cooperation, A Marriage of Reason*, Breda: KMA, 2002.

9) Cursivering van de auteur.

10) Kees Homan, februari 2007, ‘De militair en wederopbouw, Zo civiel als mogelijk en zo militair als mogelijk’, in: *Internationale Spectator*, jaargang 61 nr. 2, 2007, p. 64.

hierbij cruciaal, maar werd vanuit het perspectief van Ontwikkelingssamenwerking tot voor kort over het hoofd gezien. In ontwikkelingslanden neemt de veiligheidssector een autonome positie in: zij is politiek machtig, technisch weinig transparant en onttrekt zich veelal aan civiele en democratische controle. Hervorming van leger en politie moet daarom een integraal onderdeel gaan vormen van wederopbouwprocessen, waarbij militaire en ontwikkelingsdeskundigheid moeten worden gebundeld. Hoewel SSR en DDR meestal beleidsmatig gescheiden worden, is ontwapening ook een SSR-activiteit.

Naast alle militaire activiteiten in het buitenland, is een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren voor Defensie dat interne en externe veiligheid steeds meer in elkaar overvloeien.¹¹ De scheiding tussen binnenlandse en buitenlandse veiligheid is in het veiligheidsbeleid steeds minder duidelijk geworden. Zo werden de terroristische aanslagen in New York in Hamburg voorbereid, kwamen de financiën uit Arabische landen en voltrok de dreiging zich op Amerikaans grondgebied. Moderne communicatiemiddelen, zoals internet, maken het mogelijk dat terroristen en criminelen in relatieve anonimiteit met elkaar in contact kunnen treden.

Daarnaast heeft het buitenlands beleid steeds meer binnenlandse gevolgen. Zo leidde de aanwezigheid van Spaanse troepen in Irak tot de terroristische aanslagen in Madrid. Maar het binnenlands beleid kan op zijn beurt belangen in het buitenland in gevaar brengen. Zo heeft de Franse wet op het verbod van hoofddoekjes op scholen ertoe geleid dat Frankrijk door Al Qaeda specifiek als doelwit is aangemerkt. Tenslotte is ook de rolverdeling tussen politie en de krijgsmacht aan verandering onderhevig. Zo wordt de politie nu ook ingezet in het kader van de externe veiligheid, bijvoorbeeld bij *peacekeeping*-operaties en blijkt inzet van militaire middelen noodzakelijk voor handhaving van de binnenlandse veiligheid, zoals in het Laakkwartier in Den Haag, in november 2004.

Defensie levert overigens van oudsher een bijdrage aan de handhaving van de nationale rechtsorde en veiligheid, waarvan rampenbestrijding onderdeel uitmaakt. In de Defensienota 1991 werd de ondersteuning van civiele autoriteiten nog als neventaak genoemd. Hoewel de Defensienota 2000 deze neventaak officieel tot derde hoofdtaak heeft verheven, was tot voor enkele jaren geleden nog sprake van de zogenoemde 'vangnetfunctie'. Met andere woorden, indien civiele autoriteiten over onvoldoende personeel en/of materieel beschikten om een bepaalde situatie het hoofd te bieden, konden zij de minister van Defensie om militaire bijstand of steun verzoeken. Met name door de terroristische dreiging en de toenemende verwevenheid van interne en externe veiligheid is het belang van deze nieuwe derde hoofdtaak toegenomen. Defensie vervult sinds kort niet langer een vangnetfunctie, maar is een

11) Rob de Wijk en Roos Toxopeus, juli/augustus 2005, 'Hoe binnen- en buitenlandse veiligheid verweven zijn', in: *Internationale Spectator*, jaargang 59, 2005, pp. 421-425.

structurele veiligheidspartner op het gebied van de interne veiligheid geworden.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie ondertekenden hiertoe in 2005 het convenant civiel-militaire bestuursafspraken (CMBA). De krijgsmacht ontwikkelde zich daardoor van een 'vangnet' wanneer civiele capaciteiten tekort schieten tot een structurele veiligheidspartner, naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen. In de tien jaren daarna zijn de samenwerkingsafspraken over de inzet van defensiecapaciteiten verder uitgewerkt. Kern van deze Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS) is dat Defensie vooraf overeengekomen capaciteiten gegarandeerd beschikbaar stelt aan civiele autoriteiten in Nederland.¹² Er is namelijk behoefte aan meer defensiesteun en een snellere beschikbaarheid daarvan. De afspraken zijn ook van belang omdat door het toegenomen aantal uitzendingen steeds minder personeel en materieel binnen Nederland aanwezig is. Defensie beschikt tevens over specialistische capaciteiten die behalve in crisisbeheersingsoperaties ook binnen Nederland bruikbaar zijn. Het gaat bij deze afspraken om zeer diverse capaciteiten, zoals snel inzetbare jachtvliegtuigen, een ontsmettingscapaciteit of noodvoorzieningen bij rampen (zoals vouwbruggen, voertuigen voor evacuatie en een noodhospitaal). Op grond van de huidige afspraken stelt Defensie in totaal 4.600 militairen gegarandeerd beschikbaar binnen afgesproken reactietijden.

Toekomstperspectieven

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de defensieorganisatie te kampen heeft met een aantal belangrijke knelpunten. Met de maatregelen van de Prinsjesdagbrief 2003 werd bij sommige eenheden niet minder dan twintig tot dertig procent in de operationele gevechtskracht gesneden. Dit geschiedde terwijl de veiligheidssituatie er niet stabiel op werd. De voortdurende bezuinigingen en reorganisaties hebben geleid tot frustratie onder het personeel. Daarnaast heeft de missie in Uruzgan zwaar beslag gelegd op mensen en materieel. De vraag rijst dan ook of Nederland nog wel over een krijgsmacht beschikt die in overeenstemming is met zijn politieke ambities en belangen. Het antwoord hierop moet bovendien gegeven worden in een periode van belangrijke geostrategische veranderingen. Als Nederland ook in de toekomst op relatief grote schaal internationaal militair actief wil blijven, zijn de huidige investeringen in Defensie beslist ontoereikend.

Teneinde meer houvast voor de toekomst van de krijgsmacht te bieden, ging op 1 maart 2008 het interdepartementale project Verkenningen van start. Een reden hiervoor was om politieke besluiten over de Nederlandse defensie-

12) *Rapportage Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking*, Den Haag, 24 mei 2006.

inspanning te laten berusten op een gedegen analyse van te verwachten ontwikkelingen en mogelijke toekomstscenario's. Een andere reden was dat de verhouding tussen het beroep dat op de krijgsmacht werd gedaan, het ambitieniveau en het niveau van defensiebestedingen onderwerp gebleken was van een politieke en maatschappelijke discussie, waarin uiteenlopende standpunten werden ingenomen. Verkenningen, dat bedoeld was als onderzoek naar 'De Toestand in de Wereld' in 2020-2030 en naar de krijgsmacht die daar het best bij zou passen – dit onder verschillende financiële condities (plus 20%, min 20% en een nulvariant van het defensiebudget) – zou eind maart 2010 moeten verschijnen.¹³ Het project moest ook fungeren als gids voor de waarschijnlijk substantiële overheidsbezuinigingen en als keuzemenu voor politieke partijen die een regeerakkoord moesten sluiten. De gedachte dat Defensie eerder méér geld nodig had om de bestaande ambities waar te maken, was inmiddels door de economische crisis en de gevolgen voor de overheidsfinanciën onvermijdelijk in een ander licht komen te staan.

Het inschatten van de veiligheidssituatie over twintig jaar was natuurlijk geen eenvoudige zaak.¹⁴ Het eindrapport stelde terecht: 'Klassieke planningsmethoden waarbij de eigen defensie-inspanning een afgeleide is van een duidbare dreiging, doen al sinds de Koude Oorlog geen opgeld meer. Sindsdien is het accent van de defensieplanning komen te liggen op het beschikbaar hebben van een generieke toolbox van capaciteiten waarmee een antwoord kan worden geboden op uiteenlopende risico's en potentiële dreigingen'. Het sleutelwoord in het rapport werd dan ook niet het begrip dreiging maar het begrip onzekerheid. Via toekomstscenario's (geen voorspellingen maar *mogelijke* ontwikkelingen) en het selecteren van daarbij aansluitende krijgsmachtprofielen werd in de Verkenningen toegewerkt naar vier beleidsopties: 'Veilig blijven', 'Interventie', 'Stabilisatie' en 'Veelzijdig inzetbaar'.

De vier beleidsopties moeten volgens de Verkenners niet worden opgevat als radicale keuzes, maar als basismodellen met een bepaald accent. Elke krijgsmacht moet immers op gevaar kunnen anticiperen, een zeker preventief vermogen hebben en kunnen beschermen. Drie van de vier profielen ontstaan door daarbovenop een meer uitgesproken capaciteit te ontwikkelen, en wel zelfbescherming ('Veilig blijven'), interventie, of stabilisatie. Het vierde profiel ('Veelzijdig inzetbaar') kiest voor de metafoor van het Zwitserse zakmes: multifunctionaliteit zonder voor één van de opties te kiezen. Bij de eerste drie profielen is tot op zekere hoogte sprake van taakspecialisatie. De Verkenningen maken weliswaar geen expliciete keuze voor één van de opties, maar het is ook niet verrassend dat de het Zwitserse zakmes ('Veelzijdige

13) *Eindrapport Verkenningen – Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie, maart 2010.

14) Zie noot 3, pp. 5-6.

inzetbaar’) uiteindelijk bovendrijft als optie die de meeste onzekerheden afdekt.

Alle vier varianten bepleiten overigens te investeren in capaciteiten voor twee nieuwe taken, namelijk onbemande vliegtuigen ten behoeve van de waarneming boven land en zee en *cyberdefense*. Op het gebied van onbemande vliegtuigen (*unmanned aerial vehicles*, ofwel UAV’s), loopt Nederland duidelijk achter bij andere landen.¹⁵ Gezien het gebleken belang van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) voor troepen op de grond, rijst de vraag of het aantal aan te schaffen *Joint Strike Fighters* (JSF’s) niet verminderd zou moeten worden, om financiële ruimte te bieden voor investeringen in onbemande vliegtuigen voor ISR. Daarnaast zijn cyberaanvallen een nieuwe dreiging die de laatste jaren manifester is geworden, zowel voor strijdkrachten als de civiele maatschappij.¹⁶ Informatie- en communicatietechnologie (ICT) en digitale veiligheid zijn uiteraard van vitaal belang voor de inzet van strijdkrachten: communicatiesatellieten, logistieke steun, bevelvoering, vergaren van actuele inlichtingen etc. Aangezien steeds meer defensiesystemen van elektronische componenten met software zijn voorzien, zal *cyberwarfare* een steeds belangrijker rol spelen op het slagveld. Defensie heeft dan ook besloten, gelet op het specifieke karakter van militaire informatiesystemen, een eigen *Computer Emergency Response Team* (DefCERT) op te richten. DefCERT heeft tot doel de digitale beveiliging van alle bij Defensie in gebruik zijnde geclassificeerde en ongeclassificeerde computernetwerken en informatiesystemen in één organisatie te bundelen. Naast de bescherming van gegevens en systemen tegen virussen zal de krijgsmacht in de toekomst ook rekening houden met grootschalige cyberaanvallen die gericht zijn op de ontwrichting van operationele informatiesystemen.

Drie structurele problemen

De Nederlandse defensie kampt met drie structurele problemen die voortdurend aandacht vragen. Het eerste gaat over het streven naar meer efficiëntie in de internationale militaire samenwerking door middel van taakspecialisatie. Het tweede probleem betreft het draagvlak in de maatschappij voor de krijgsmacht. Tenslotte kampt de krijgsmacht met voortdurende bezuinigingen. In deze paragraaf lopen we deze drie structurele problemen langs.

15) Kees Homan, 2009, ‘Op weg naar de ethisch geprogrammeerde gevechtsrobot?’, in: *Atlantisch Perspectief*, nr. 6, p. 6.

16) Zie voor algemene beschouwingen over ‘cybersecurity’, in het bijzonder in Nederland, *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, november/december 2009, pp. 3-30.

Het eerste probleem betreft taakspecialisatie. Ook de Verkenningen besteden aandacht aan de *evergreen* van taakspecialisatie en tonen zich daarbij vrij realistisch.¹⁷ Hoewel taakspecialisatie al jarenlang als meest verregaande vorm van internationale militaire samenwerking te boek staat, wordt het vooralsnog als een *non-starter* beschouwd. Tot op heden heeft ons land het vooral gezocht in binationale militaire samenwerking zoals de *UK/NL Amphibious Force*, het Eerste Duits-Nederlandse Legerkorps en de Belgisch-Nederlandse *Deployable Air Task Force*. Daarnaast stelt ons land op rotatiebasis militaire middelen en personeel beschikbaar voor de *NATO Response Force* (NRF) en twee *EU-Battlegroups*. Bij deze vormen van samenwerking is echter geen sprake van taakspecialisatie maar van operationele samenwerking, die vooral tot grotere doelmatigheid moet leiden.

Taakspecialisatie wordt met name belemmerd door politieke gevoeligheden ten aanzien van soevereiniteit en autonomie. Het monopolie op geweldsuitoefening geldt immers nog steeds voor velen als het primaire symbool van soevereiniteit. Dit komt in zijn externe aspect tot uitdrukking in het vermogen van een staat de eigen zelfstandigheid en territoriale integriteit te waarborgen. Taakspecialisatie veronderstelt het vertrouwen dat in voorkomende gevallen een staat een taak die het van een ander land heeft overgenomen, naar behoren uitvoert. Dit betekent in feite dat Nederland, of welk land dan ook, een blanco cheque moet afgeven voor de inzet van militairen en middelen die met de overgenomen taak verbonden zijn.

Daarnaast is een nieuwe complicerende factor dat in de nieuwe veiligheidssituatie het optreden van onze krijgsmacht hoofdzakelijk plaatsvindt in het kader van niet-artikel 5-operaties. Deelname hieraan is geen verdragsverplichting en vindt plaats op basis van nationale beslissingen. Zo besloot de Griekse regering in 1999 om binnenlandspolitieke redenen geen actieve steun aan de NAVO-interventie in Kosovo te verlenen, maar te volstaan met het beschikbaar stellen van de infrastructuur op haar grondgebied. In Afghanistan mochten vanwege nationale voorbehouden de Duitse verkenningsvliegtuigen geen informatie verstrekken aan de Canadese militairen die in de provincie Kandahar opereerden. Deze voorbeelden maken duidelijk dat taakspecialisatie, zelfs binnen de NAVO of de EU, haar grenzen kent. Het kan toch niet zo zijn dat een land afbreuk kan doen aan een militair optreden van de NAVO of de EU, omdat het een belangrijke taak waarin het zich heeft gespecialiseerd om politieke redenen niet kan uitvoeren. Kortom, taakspecialisatie is niet zozeer een militair als wel een politiek probleem.

Vooralsnog is het realistischer te streven naar uitbreiding van bilaterale en multilaterale samenwerking. Groepen van EU- en NAVO-lidstaten hebben in ieder geval sinds 2008 diverse initiatieven ontplooid. Een aantal voorbeelden. Op 10 november 2008 tekenden twaalf EU-lidstaten (waaronder Nederland)

17) Zie voor vroegere discussies over taakspecialisatie J.G. Siccama (red.), *Taakspecialisatie*, Den Haag: Instituut 'Clingendael', januari 1988.

een intentieverklaring om een *European Air Transport Fleet* (EATF) op te richten. Doel van de EATF is diensten en vliegtuigen zoals de C-130 Hercules en de geplande A-400M te poolen. België, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg tekenden later een separate intentieverklaring, om een multinationale eenheid voor het A-400M transportvliegtuig op te zetten. Het meest concreet is de oprichting van de *NATO Airlift Management Organization* en het *Strategic Airlift Capability* (SAC) consortium op 1 oktober 2008, waaraan tien NAVO-lidstaten (waaronder Nederland), alsmede Finland en Zweden deelnemen. Het betreft hier een pool van drie C-17-transportvliegtuigen. Nederland heeft voor 130 miljoen euro geïnvesteerd in de vliegtuigen, de bijbehorende ondersteuning en infrastructuur. De vliegtuigen staan gestationeerd op de Hongaarse vliegbasis Pápa. Nederland heeft getekend voor jaarlijks vijfhonderd vliegreizen, waarvan de exploitatiekosten, inclusief de kosten voor het Nederlands personeel, ongeveer 15 miljoen euro per jaar bedragen. De *Heavy Airlift Wing* (HAW) waartoe de C-17's behoren, heeft inmiddels duizenden uren gevlogen met deze zware transportvliegtuigen.

Het tweede structurele probleem betreft het maatschappelijk draagvlak van krijgsmacht.¹⁸ Voor de toekomst van de krijgsmacht is dat draagvlak uiteraard van groot belang. De Pruisische militaire filosoof Von Clausewitz spreekt in zijn geschriften over de drie-eenheid van politiek, krijgsmacht en bevolking. Volgens hem dienen deze drie elementen onverbreekbaar met elkaar verbonden te zijn. Vertaald naar de huidige Nederlandse situatie betekent dit, dat er naast politieke steun in beginsel ook een maatschappelijk draagvlak dient te zijn voor deelname van Nederlandse militairen aan vredesoperaties.

Het in 1995 gepubliceerde Toetsingskader noemde dan ook als een van de aandachtspunten, dat voor een missie naast voldoende draagvlak in het parlement, dergelijk draagvlak ook dient te bestaan in de samenleving. In het huidige Toetsingskader komt het maatschappelijk draagvlak als aandachtspunt niet meer voor. Daarbij dient bedacht te worden dat de aandachtspunten van het Toetsingskader 'niet meer dan een hulpmiddel' zijn bij de vorming van het politieke en militaire oordeel over deelname aan een missie. Hoewel maatschappelijk draagvlak ten tijde van een besluit uiteraard gewenst is, kan dit niet altijd doorslaggevend zijn. Zo was een kleine meerderheid van de publieke opinie zowel tegen de initiële beslissing tot deelname aan de missie in Uruzgan, als tegen de beslissing tot verlenging. Maar het risico bestaat, dat als een meerderheid van de publieke opinie de deelname aan missies herhaaldelijk niet steunt, dit op den duur ook gevolgen heeft voor de ervaren legitimiteit van de missie en zelfs voor de steun voor de krijgsmacht in het algemeen.

18) J.S. van der Meulen, 'Draagvlak voor Defensie: diagnose met aanbeveling', in: *Marineblad*, nummer 4, juli 2011, jaargang 121, pp. 26-30.

Uit onderzoek blijkt dat de algemene steun voor de krijgsmacht onverminderd groot is. Gemiddeld ruim driekwart van de bevolking vindt al decennia lang de krijgsmacht nodig dan wel noodzakelijk. Ook de steun voor de hoofdtaken van Defensie blijkt uit onderzoek relatief hoog en constant te zijn. Het draagvlak voor specifieke missies blijkt echter niet bij voorbaat verzekerd te zijn, zoals Uruzgan heeft aangetoond. Ondanks de waardering die Nederlandse militairen ten deel viel, slaagt Defensie er blijkbaar niet in het wezenlijke belang van zulke missies voor onze veiligheid bij een breed publiek over het voetlicht te brengen. Paul Scheffer meent dat voor het draagvlak van de krijgsmacht, Defensie niet bij voorbaat kan vertrouwen op een solide basis van internationale solidariteit en engagement in Nederland.¹⁹ De regering, de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie moeten volgens hem blijven hameren op de kwetsbaarheid van Nederland en de dreigingen zeer scherp onder woorden brengen. Defensie zal altijd de relatie moeten leggen tussen haar buitenlandse activiteiten en binnenlandse veiligheid. Ook zal Defensie volgens Scheffer meer nationaal moeten optreden. Nu lijkt het alsof Defensie alleen internationale missies uitvoert, wat volgens hem een te smalle basis voor het behouden van legitimiteit is. De nationale inzet van de krijgsmacht heeft inmiddels in beginsel gestalte gekregen door de eerdergenoemde intensivering van civiel-militaire samenwerking. Duidelijk is in ieder geval dat begrip en waardering wel voortdurend onderhoud vergen.

Het derde probleem betreft de werving van personeel. Personeel vormt de kern van de Nederlandse krijgsmacht. Teneinde haar taken te kunnen vervullen beschikt ze over ongeveer 48.000 militaire mannen en vrouwen en 14.000 burgers. Door de moeilijke economische situatie vormt het werven van rekruten momenteel geen probleem. Een personeelsprobleem van andere aard is echter het aantrekken van genoeg hoger opgeleiden. Meer dan ooit berust de krijgsmacht op hoogtechnisch transport en wapensystemen. Over het algemeen bestaat er een tekort in Nederland aan mensen met technische expertise en moeten daarom de strijdkrachten concurreren met firma's die veel hogere salarissen kunnen betalen. De demografische trends zijn uiteraard ook van belang voor Defensie. Door de vergrijzing zal het bevolkingsaandeel van jongeren afnemen, wat gevolgen heeft voor het aantrekken van personeel. Ook zal vanwege de verkleuring van de bevolking de werving van de krijgsmacht zich meer op allochtone doelgroepen moeten richten.

De Nederlandse krijgsmacht maakt overigens in toenemende mate gebruik van civiele dienstverleners, zowel in Nederland als bij internationale operaties. Voorbeelden zijn het leasen van schepen en vliegtuigen, evenals het contracteren van lokale bedrijven, waaronder ook soms veiligheidsfirma's. Civiele dienstverlening wordt steeds belangrijker, naarmate de Nederlandse krijgsmacht meer en meer aan operaties deelneemt die langdurig en complex

19) *Het vizier op Defensie, interne en externe ideeën voor de krijgsmacht van de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Defensie, juni 2006, p. 10.

van aard zijn. Niettemin kunnen activiteiten van een ongecontroleerde of slecht gereguleerde particuliere veiligheidsindustrie een obstakel vormen voor vredesopbouw, goed bestuur en duurzame ontwikkeling. Een principiële vraag voor de nabije toekomst is dan ook welke diensten uitbesteed kunnen worden en welke voorwaarden de Nederlandse overheid hier aan verbindt.²⁰

Tenslotte is er het probleem van de continue bezuinigingen, die langzamerhand in een volstrekte en onoplosbare tegenspraak zijn met alle ambities die nog op defensiegebied gelden. De besluitvorming over de toekomst van de krijgsmacht wordt inmiddels niet meer bepaald door de inhoudelijke discussie die in 2008 is gestart in het kader van de Verkenningen, maar door de Heroverwegingsoperatie die tengevolge van de financiële crisis in 2009 werd uitgevoerd en de vorming van het kabinet-Rutte in de zomer van 2010. Deze laatste gebeurtenis veranderde op ingrijpende wijze het perspectief van de primair inhoudelijke veiligheidspolitieke analyse van de Verkenningen.

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte is duidelijk *budget driven* en niet *policy driven*.²¹ Dat was in 1974 (*Om de Veiligheid van het Bestaan*) en 1993 (Prioriteitennota) ook het geval, maar krachtige politieke impulsen zorgden toen voor een duidelijke visie op de toekomst voor de krijgsmacht. Het regeer- en gedoogakkoord dat ten grondslag lag aan het kabinet-Rutte en de bijbehorende financiële onderbouwing voorzien erin dat Defensie voor ruim 600 á 625 miljoen euro moet bijdragen aan de sanering van de Nederlandse overheidsfinanciën. Het rapport Verkenningen lijkt vrijwel geen rol gespeeld te hebben in de kabinetsonderhandelingen. Bij de bezuinigingen op Defensie gaat het om 0,4 miljard euro door een structurele korting op de investeringen; 0,1 miljard euro door een structurele korting op de investeringen van de JSF; en 125 miljoen door de rijksbrede korting op het ambtenarenapparaat. Hier komt de reeds in de Defensiebegroting 2011 aangekondigde bezuiniging van € 300 miljoen op Defensie nog eens bovenop. De defensiebegroting voor 2011 bedraagt € 8,4 miljard, waarbij al is gepland dat Defensie moet inleveren tot een budget van € 8,1 miljard in 2015.

Het kabinet-Rutte wil een veelzijdig inzetbare krijgsmacht in stand houden, maar dan wel in een ‘min-variant’, zoals aangegeven in het Eindrapport Verkenningen. In dit Eindrapport worden reeds twijfels uitgesproken of in de min-variant nog gesproken kan worden van een veelzijdig inzetbare krijgsmacht. Reeds nu doen zich financiële problemen voor bij de gereedstelling van materieel en personeel. Ook de verlaging van de investeringsquote roept vragen op over de handhaving van een voor haar taak berekende krijgsmacht. Zo heeft het kabinet-Rutte aangekondigd in 2011 een tweede JSF-testtoestel aan te schaffen. Gezien de voortgaande investeringen

20) Zie *De inhuur van private militaire bedrijven, een kwestie van verantwoordelijkheid*, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken, december 2007.

21) ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’, Regeerakkoord VVD-CDA, 30 september 2010.

in de JSF lijkt de keuze voor een ander gevechtsvliegtuig inmiddels hoogst onwaarschijnlijk. De financiële bijlage van het regeerakkoord kondigt echter als onderdeel van de kortingen op Defensie ook een vermindering van het aantal JSF-vliegtuigen aan. Bovendien schept het regeerakkoord nog steeds geen duidelijkheid over het moment waarop een definitief aankoopbesluit van de JSF valt, en ook niet over de planningstermijn voor de vervanging van de F-16.

Hillens Beleidsbrief

Inmiddels bleek de nieuw aangetreden minister van Defensie, Hans Hillen, dat de situatie bij Defensie veel ernstiger was dan hij aanvankelijk had gedacht. Met gevoel voor dramatiek kondigde hij dan ook met 'one liners' als 'de aarde zal trillen' en 'de lucht zal zwart kleuren' zijn op 8 april gepubliceerde Beleidsbrief 'Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld' aan.²² Het gevolg van de in de Beleidsbrief genoemde dramatische financiële taakstelling is, dat opnieuw fors in de operationele capaciteiten wordt gesneden. Het gaat hier onder meer om tanks, schepen, jachtvliegtuigen, houwitsers en genie.

De grootste ingreep is dat alle Leopard-2-tanks weggaan. Met het afstoten van de tanks raken de landstrijdkrachten hun cavalerie kwijt. De landmacht verliest hiermee het zwaarste gevechtsvoertuig in grondoperaties. Hoewel sommigen de gevechtstank als een relikwie uit de Koude Oorlog beschouwen, hebben het Verenigd Koninkrijk in Irak, Canada en Denemarken in Afghanistan, en Australië in Oost-Timor tanks met goed resultaat ingezet. De tank lijkt het slachtoffer te zijn van de Nederlandse 'politieke correctheid' om over opbouwmissies in plaats van gevechtsmissie te spreken. Het gemis van de vuursteun van de Leopard-tanks moet voortaan worden opgevangen door de inzet van Apache-gevechtshelikopters en het CV90-pantserinfanterievoertuig. Bij de marine gaan twee van de vier nog af te bouwen patrouillevaartuigen, een bevoorradingsschip en vier van de tien mijnenjagers in de verkoop. Door ingrijpen van de Tweede Kamer gaat de verkoop van de twee patrouille vaartuigen echter niet door. Hetzelfde geldt voor vijf Cougar-helikopters die niet afgestoten worden, maar voornamelijk behouden blijven om het gat op te vullen dat tot 2017 op het gebied van transporthelikopters ontstaat, vanwege de latere instroom van de nieuwe NH-90 helikopter. De luchtmacht moet echter wel een squadron F-16's afstoten, waardoor het aantal daalt van 87 naar 68. Ook moet een van de vier Patriot-lucht doelbatterijen weg. Naar schatting zullen er 12.300 arbeidsplaatsen verloren gaan, dat is één op zes, waaronder zo'n 6.000 door gedwongen

22) *Defensie na de kredietcrisis: een kleinere krijgsmacht in een onrustige wereld*, Ministerie van Defensie, 8 april 2011

ontslag. Op bestuursniveau verdwijnt één op de drie banen. Door de diverse bezuinigingsoperaties van de afgelopen decennia, zijn al vele functies bij de ondersteuning en overhead verdwenen.

De bezuinigingen betekenen uiteraard ook dat het ambitieniveau van de krijgsmacht weer verder omlaag gaat, waarbij de vraag is of zelfs twee missies de komende tijd wel haalbaar zijn. De minister geeft in de Beleidsbrief immers toe dat de doelstelling van veelzijdig inzetbare krijgsmacht met het bijbehorend ambitieniveau zoals uitgewerkt in het eindrapport Verkenningen 2010 met de financiële kaders van het regeerakkoord niet volledig kan worden waargemaakt. De bezuinigingen uit het regeerakkoord moeten er volgens Hillen niettemin toe leiden dat Nederland in 2014 over een kleinere krijgsmacht in goede conditie kan beschikken, gereed voor elke inzet binnen haar mogelijkheden.

Positief in de Beleidsbrief is in ieder geval dat geïnvesteerd gaat worden in onbemande vliegtuigen ('unmanned aerial vehicles' ofwel UAV's), op welk gebied Nederland duidelijk achterloopt. Zo was het beschamend dat gedurende de laatste periode van onze aanwezigheid in Uruzgan, voor luchtverkenningen een Israëlisch civiel onbemand vliegtuig werd ingehuurd, dat door Britse contractanten op de grond werd bediend. Gezien het gebleken belang van *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) voor troepen op de grond, blijft het, zoals eerder gezegd, de vraag of het aantal aan te schaffen *Joint Strike Fighters* (JSF's) niet verminderd zou moeten worden om financiële ruimte te bieden voor meer investeringen in onbemande vliegtuigen voor ISR. De Beleidsbrief neemt daar een voorschot op als wordt gesteld dat het vervangingsbesluit van de F-16 in een volgende kabinetsperiode, mogelijk in relatie tot de dan beschikbare onbemande systemen, zal worden genomen. Ook de aangekondigde investeringen in cybersecurity is toe te juichen.

Op het gebied van internationale defensiesamenwerking noemt de Beleidsbrief als na te streven vorm van verdere samenwerking *Pooling & Sharing*, die momenteel hoog op de agenda van de NAVO en EU staat. Aangezien ook andere Europese landen, zoals België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk fors in hun defensie-uitgaven snoeien, is het jammer dat het voortraject van de Beleidsbrief niet is aangegrepen om plannen te ontwikkelen voor veel verder gaande militaire samenwerking. Een unieke vorm van samenwerking, die zijn gelijke niet kent, en die de Beleidsbrief als voorbeeld stelt, is de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking (Benesam). Zo worden de Belgische en Nederlandse M-fregatten en mijnenbestrijdingsvaartuigen operationeel aangestuurd door het geïntegreerde binationale marinehoofdkwartier (Admiraal Benelux) in Den Helder. Daarnaast is België belast met de opleiding en training van de bemanningen voor de mijnenbestrijdingsvaartuigen en is het verantwoordelijk voor de logistiek en onderhoud van deze vaartuigen. Nederland heeft dezelfde verplichtingen voor de M-fregatten. Deze samenwerking onderstreept nog eens het belang van standaardisatie! Beide landen blijven echter volstrekt soeverein voor wat betreft de politieke beslissing tot inzet van hun schepen.

Nederlands positie in de wereld

Natuurlijk wordt niet alleen de Nederlandse krijgsmacht getroffen door de financiële crisis. In de meeste Europese landen blijkt de uitvoering van militaire inspanningen van enige omvang een zware opgave te zijn, zeker wanneer niet ter rechtvaardiging gewezen kan worden op een directe bedreiging van het eigen grondgebied of van dat van bondgenoten in de omgeving.²³ Voor Nederland geldt bovendien, dat het niet kan bogen op een uitgesproken militaire traditie. De militaire professie heeft er nooit in een hoog aanzien gestaan. Nederland heeft van oudsher een zekere terughoudendheid ten aanzien van militaire macht als instrument van buitenlands- en veiligheidsbeleid, anders dan om de internationale rechtsorde buiten Nederland te beschermen.

Een vaak verkondigde stelling luidt dat Nederland te klein is om nog een rol van betekenis te kunnen spelen in de wereld, waarbij vooral wordt gekeken naar de geografische omvang. Dat is een al te sombere conclusie. Nederland heeft wel degelijk middelen om invloed uit te oefenen. Zo heeft het een hoogontwikkelde, tamelijk omvangrijke economie en behoort het tot de zestien rijkste landen. Als negende exportland ter wereld is Nederland evenwel ook kwetsbaar, voor meer dan de helft van zijn bruto nationaal product afhankelijk van verkeer met het buitenland. Dat maakt Nederland gevoelig voor ontwikkelingen in overzeese afzet- en investeringsgebieden, van de veiligheid van scheepvaartroutes en van een gestage toevoer van olie en grondstoffen. Wie de vooral naar binnen gekeerde publieke discussies over politiek volgt, krijgt soms de indruk dat Nederlanders op een eiland leven. De nationale veiligheid en welvaart zijn echter onlosmakelijk verbonden met het bevorderen van internationale stabiliteit, vrijheid en economische ontwikkeling, van ongehinderde handelsroutes en van de gegarandeerde toevoer van grondstoffen.

Een belangrijk instrument van het Nederlands buitenlands beleid vormt het lidmaatschap van internationale organisaties. Omdat staten steeds meer van elkaar afhankelijk worden en hun nationale problemen alleen doeltreffend kunnen aanpakken door samenwerking, groeit het belang van internationale organisaties. In internationale organisaties kunnen actieve kleine leden invloed uitoefenen door creatieve voorstellen te doen die helpen om tot gezamenlijke oplossingen te komen. Dergelijke beïnvloedingsmogelijkheden zijn het grootst in de organisaties van de eigen regio, als de Europese Unie en de NAVO, maar ook verschillende wereldwijde organisaties als de Verenigde Naties zijn in dezen van belang. Een belangrijk invloedsmiddel is reputatiebehartiging.²⁴

23) Zie Thomas Valasek, *Surviving Austerity – The case for a new approach to EU military collaboration*, londen: Centre for European Reform, 2011, pp. 1-11.

24) Ontleend aan J.J.C. Voorhoeve, 'Nederland: een middelgrote mogendheid in zakformaat', februari 1991, in: *Internationale Spectator*, Jaargang 45, no. 2, p. 60

Het beeld dat van Nederland in internationale organisaties bestaat, is voor een belangrijk deel bepalend voor de invloed van ons land. Dat imago wordt zowel beïnvloed door de indrukken die over onze samenleving in de internationale media verschijnen, als door het beleid van de regering en de consistentie en herkenbaarheid daarvan.

Nederland heeft een goede reputatie op het gebied van de bevordering van de internationale rechtsorde en van ontwikkelingssamenwerking, die beide behoren tot wat *soft power* wordt genoemd. Het liep (tot voor kort) samen met Zweden en Noorwegen, zelfs voorop op verschillende beleidsterreinen die van belang zijn voor de ontwikkelingslanden (zoals hulp, handel, investeringen, migratie, milieu en veiligheid). Nederland staat ook nog eens bekend als de juridische hoofdstad van de wereld. Maar de invloed en de reputatie die een land heeft, hangen ook sterk af van de bereidheid medeverantwoordelijkheid en risico's te dragen die voortvloeien uit beslissingen die internationale organisaties op het gebied van *hard power* nemen, waaronder de inzet van militaire middelen bij crisisbeheersingsoperaties.

Conclusies

De bezuinigingen die het kabinet-Rutte heeft aangekondigd dreigen de investeringen die de afgelopen twintig jaar zijn gedaan om het staande kader-militieleger van de Koude Oorlog om te vormen tot een veel kleinere, maar efficiënte, effectieve, en professionele krijgsmacht voor een deel teniet te doen.²⁵ De Nederlandse militairen hebben de afgelopen jaren aangetoond dat met deze vernieuwde, veelzijdige krijgsmacht de drie hoofdtaken uit de Grondwet overal ter wereld op uitstekende wijze worden uitgevoerd, op een manier die internationaal geprezen wordt. De Nederlandse defensieorganisatie blijkt bovendien al zeer efficiënt te zijn ingeregeld, zelfs nu Nederland al jaren niet meer voldoet aan de afgesproken NAVO-norm van twee procent. Zo heeft het instituut Mc Kinsey geconstateerd, dat Nederland een fraaie middenmotor is wat betreft *teeth-to-tail*-ratio, met zeer lage kosten per uitgezonden militair.²⁶

Hoe is het toch te verklaren dat ondanks alle onzekerheid en instabiliteit in de wereld een verdere ontmanteling van onze internationaal kwalitatief goed bekend staande krijgsmacht dreigt? Is het omdat Defensie niet beschikt over een eigen achterban? Langzamerhand lijkt zich te wreken dat vrijwel geen

25) Zie *De toekomst van de Nederlandse krijgsmacht*, gezamenlijke officierenverenigingen, 13 juli 2010; en *Reactie gezamenlijke officierenverenigingen GOV op regeerakkoord*, 5 oktober 2010.

26) Scott Gebicke and Samuel Magid, *Lessons from around the World: Benchmarking performance in defense*, McKinsey & Company, 2010.
(<http://www.mckinsey.com/clientservice/publicsector?>)

enkel Kamerlid meer via de dienstplicht met de krijgsmacht kennis heeft gemaakt. Daarnaast is de overheersende mening in Den Haag dat je als minister van Defensie weinig kunt scoren en dat je slechts risico's loopt. Het is zaak dat er eindelijk eens een eind komt aan de neiging om Defensie als politieke speelbal te beschouwen waarop voortdurend kan worden bezuinigd.

Het rapport Verkenningen leek een goede basis te leggen voor een voor zijn taken berekende toekomstige krijgsmacht. Helaas deed de financiële crisis deze hoop vervliegen. In weerwil van de bezuinigingen van het kabinet-Rutte, zou Nederland zoveel mogelijk moeten streven naar een combinatie van de krijgsmachtprofielen “Veiligheid brengen” en “Veelzijdig inzetbaar”, uit de Verkenningen, als de optimale vorm voor de Nederlandse krijgsmacht.²⁷ Met andere woorden, een krijgsmacht die over capaciteiten beschikt om het grondgebied van het Koninkrijk en zijn belangen in NAVO- en EU-verband te verdedigen, maar die ook een fair aandeel op zich kan nemen in de pogingen die de internationale gemeenschap soms moet leveren om conflicten te stabiliseren en een begin van wederopbouw te garanderen.

De ambitie van Nederland wordt grotendeels bepaald door de internationale verdragsverplichtingen die ons land is aangegaan in de NAVO en de EU. Met andere woorden, onze ambitie zou niet moeten worden uitgedrukt in het aantal interventieoperaties waartoe de krijgsmacht per jaar in staat moet zijn, maar in de beschikbaarheid van militaire capaciteiten voor de *NATO Response Force* (NRF) en de *EU Battle Groups*. Zolang de samenwerking tussen de NAVO en EU beperkt blijft vanwege de opstelling van Turkije (aan NAVO-zijde) en Cyprus (aan EU-zijde), zal een substantiële militaire operatie alleen door de NAVO uitgevoerd kunnen worden. De voortgang van de EU op defensiegebied verloopt immers uiterst traag. Overigens geldt zowel voor NRF- als EU-operaties dat ons land moet eisen dat binnen vijf jaar een eerlijke financiering een feit moet zijn en *cost lie where they fall* tot het verleden behoort. Een modellering van de krijgsmacht naar bovenstaande uitgangspunten is voor een land als Nederland zo veel mogelijk in overeenstemming met haar positie en de hierbij passende rol in de wereld.

Recentelijk is in Nederland de discussie over de rol van de EU en NAVO op veiligheidsgebied weer op de publieke en politieke agenda verschenen. Een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over het buitenlands beleid noemde de Europese Unie als dominante arena om

27) Zie noot 3, p. 21. Zie voor andere beschouwingen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht, Jeroen de Jonge, Frank Bekkers en Rob de Wijk, 2010, *Pas op de plaats voor Defensie, Een pleidooi voor handhaving van het defensiebudget*, Paper No 2010-02, Den Haag: Den Haag Centrum voor Strategische Studies en TNO, 2010; en Julian Lindley-French and Anne Tjepkema, 2010, *Between the Polder and a Hard Place?, The Netherlands and the Defence Planning Challenges for Smaller European Countries*, Whitehall Report 2-10, London: Royal United Services Institute, 2010.

onze nationale en verlengde nationale belangen te realiseren.²⁸ Het rapport vond dat de NAVO aan betekenis had ingeboet en dat veiligheidsaspecten van criminaliteit, terrorisme, klimaat, financiële stabiliteit en energiezekerheid in het vlechtwerk van Europese verdragen, afspraken en mechanismen veel pregnanter en invloedrijker aanwezig waren dan de NAVO ooit zou kunnen bewerkstelligen.²⁹

Het rapport was voorbereid onder leiding van Ben Knapen, die bij de presentatie ervan op 30 november 2010 inmiddels staatssecretaris van Buitenlandse Zaken was geworden. Curieus was dat minister van Buitenlandse Zaken Uri Rosenthal na het in ontvangst nemen van het eerste exemplaar, in een korte reactie opmerkte dat voor Nederland behalve Europa ook de transatlantische relatie (NAVO) en de Verenigde Naties van belang waren. Dit werd nog eens bevestigd in de kabinetsreactie op het WRR-rapport.³⁰ Het kabinet stelde dat de transatlantische relatie de hoeksteen blijft van het geïntegreerde externe beleid, zowel ten aanzien van economische als veiligheidsbelangen. Ook de bilaterale relatie tussen de Verenigde Staten en Nederland blijft cruciaal, aldus het kabinet.³¹ Kortom, de toekomstige ambities van de Nederlandse krijgsmacht zullen vooral neerkomen op het beschikbaar stellen van militaire capaciteiten aan de *NATO Response Force* en *EU Battle Groups*. De toekomst zal uitwijzen hoeveel Nederland nog in staat en bereid is bij te dragen.

28) *Aan het buitenland gehecht, Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, 2010, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 73-99.

29) *Ibid*, p. 77.

30) *Aanbieding Kabinetsreactie WRR-rapport 'Aan het buitenland gehecht'*, Kabinet Minister-President, 1 februari 2011

31) *Ibid*, p. 4.

De toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Peter Malcontent

Inleiding

In de zomer van 2010 mochten de Nederlandse samenwerkende hulporganisaties (SHO) bij hun giro-555-actie voor de miljoenen slachtoffers van een grote overstromingsramp in Pakistan wederom op een gulle Nederlandse hand rekenen. Maar in vergelijking met eerdere noodhulpacties van de SHO was de Nederlandse burger deze keer minder bereid om diep in de buidel te tasten dan bij vergelijkbare acties in het verleden. Uiteindelijk bleef de teller op 25 miljoen euro steken; veel minder dan de 83 miljoen die zeven maanden eerder voor de slachtoffers van de aardbeving in Haïti was opgehaald en een schijntje vergeleken met de 208 miljoen die de inzamelingsactie na de tsunami-ramp in 2005 had opgeleverd.

Helemaal eerlijk is de vergelijking van de reacties op de overstromingsramp in Pakistan met die op de twee eerdere rampen niet. Anders dan de tsunami in Azië en de aardbeving in Haïti, vond de overstromingsramp in Pakistan midden in de zomer plaats toen veel mensen met vakantie waren. Bovendien ontpopte de ramp in Pakistan zich als een *silent killer* die zich slechts gestaag over het land verspreidde, terwijl de consequenties van de aardbeving in Haïti en de zeebeving in Azië in een klap zichtbaar waren. Toch lijkt het bescheiden bedrag dat de SHO voor Pakistan wisten op te halen niet los te kunnen worden gezien van een toenemend cynisme binnen de Nederlandse samenleving over het nut en de effectiviteit van noodhulpacties en ontwikkelingssamenwerking meer in het algemeen.

Had de hulpactie voor de tsunami slachtoffers niet aangetoond dat er vaak veel geld aan de strijkstok van corrupte autoriteiten of hulpverleners zelf bleef hangen? Had de recente actie ten behoeve van Haïti niet laten zien dat hulp geven zinloos als deze niet verder kwam dan het vliegveld van Port-au-Prince? Waarom zou er dan hulp moeten worden gegeven aan Pakistan, een land waar corruptie tot een kunst was verheven en de regering blijkbaar hogere prioriteit hechtte aan de ontwikkeling van atoombommen dan aan de ontwikkeling van de economie? Een land bovendien waar een deel van de bevolking en, aldus de op Wikileaks vrijgekomen documenten over de oorlog in Afghanistan, ook een deel van het Pakistaanse overheidapparaat bovendien niet negatief stond tegenover het Moslim fundamentalisme en terrorisme van de *Taliban* en *Al Qaida*. Voor sommige Nederlanders was dit wellicht niet alleen aanleiding om helemaal niets te geven, maar ook om de SHO tevens te laten weten dat het veel beter was de Pakistani gewoon te laten verzuipen.

De toenemende kritiek op de noodhulpacties van de SHO stond niet op zich. Ook de publieke steun voor de hulpinspanningen van de Nederlandse overheid ter waarde van 0,8 procent van het jaarlijkse bruto nationaal product begon steeds meer erosie te vertonen. In 2010 was het hulpbudget van de Nederlandse regering zowel absoluut als relatief nog onveranderd hoog. Met 4,715 miljard euro behoorde Nederland internationaal gezien nog altijd tot de meest gulle gevers. In procentuele zin was het de vijfde en in absolute zin de zesde hulpdonor ter wereld. Maar met deze cijfers leken steeds minder Nederlandse burgers zich te kunnen identificeren. Tussen 1998 en 2009 steeg het percentage Nederlanders dat vond dat het wel wat minder kon van 15 tot 34 procent.¹ Volgens een TNS/Nipo-peiling vlak voor de parlementsverkiezingen in juni 2010 lag dit percentage zelfs op 54 procent. Een nog groter deel (57 procent) was zelfs van mening dat armoedebestrijding in eigen land voorrang verdiende boven hulp aan arme landen.²

De toenemende kritiek op het als te genereus beschouwde Nederlandse hulpbeleid werd verder versterkt door het verschijnen van een aantal spraakmakende boeken die met veel zeggende titels als *The White man's burden*, *Dead aid*, *De hulpkaravaan* en *De Prijs van een slecht geweten* het westerse en dus ook Nederlandse hulpbeleid tot op de grond toe afbraken.³ In januari 2010 vond deze trits van publicaties zijn voorlopig hoogtepunt in het door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geschreven

1) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: University Press, 2008, p. 21.

2) Th. Koele, 'Kiezers blijven over de dijk heen kijken; analyse Vredesmissies, JSF en Europa in verkiezingsprogramma's', *de Volkskrant*, 15 mei 2010.

3) W. Easterly, *The white man's burden: why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York: Penguin Press, 2006; D. Moyo, *Dead aid. Why aid is not working and how there is another way for Africa*, Londen: Allen Lane, 2009; L. Polman, *De crisiskaravaan. Achter de schermen van de humanitaire noodhulpindustrie*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2008.

evaluatie­rapport *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Anders dan in de eerder genoemde publicaties werd in dit buitengewoon helder geschreven boekwerk op een meer genuanceerde toon ingegaan op de zin en onzin van ontwikkelingssamenwerking. Desondanks concludeerde de WRR zonder omhaal dat de Nederlandse hulpverlening zich veel te veel op symptoombestrijding richtte. Net zoals bij veel andere donorlanden draaide alles om armoedebestrijding door middel van investeringen in sociale sectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg (bijna tachtig procent) zonder dat daarbij de vraag werd gesteld in hoeverre ook daadwerkelijk ontwikkeling kan worden gestimuleerd.

Het verschijnen van de WRR-nota kon niet worden losgezien van het feit dat ook in politiek Den Haag inmiddels een heftige discussie over de beleidsvorming en uitvoering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking was losgebarsten. In tegenstelling tot eerdere discussies werd daarbij door de partijen in de Tweede Kamer niet langer geschuwd om in termen van een serieuze vermindering van het Nederlandse hulpbudget te spreken of zelfs de volledige afschaffing ervan te bepleiten. PvdA-minister Bert Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking nam de aanvallen van de VVD, PVV en TON (Trots op Nederland) zo serieus dat hij op basis van discussiesessies met experts uit het veld en de academische wereld een speciale argumentenkaart over de voor- en nadelen van ontwikkelingshulp liet samenstellen. Met deze kaart in de broekzak zouden de ambtenaren van het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken zich beter kunnen verdedigen tegen de kritiek die zij te verwerken kregen.

Niet alleen de afkalvende publieke steun voor ontwikkelingshulp en de openlijke aanvallen op het hulpbudget vanuit de Tweede Kamer maakten de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ongewis. Daar zijn ook andere redenen voor aan te voeren. De belangrijkste is dat de wereld er niet meer zo overzichtelijk uit­ziet als in de begindagen van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Hulp in de vorm van kapitaal en technische deskundigen werd toen als een buitengewoon adequate remedie beschouwd om de minder ontwikkelde landen, waarop het label ‘Derde Wereld’ was geplakt, in de vaart der volkeren op te tillen. Vroeg of laat zouden westerse hulpinjecties een *take off to self-sustaining growth* genereren waarmee het armoedeprobleem definitief de wereld kon worden uitgeholpen. Behalve ethische en economische motieven waren er met de expansie van het Sovjet-communisme bovendien zwaarwichtige politieke redenen om de landen van de Derde Wereld niet aan hun lot over te laten.

Anno 2010, twintig jaar na de val van het IJzeren Gordijn, is van dit betrekkelijk simpele wereldbeeld, voor zover het ooit bestaan heeft, geen spaander meer heel. Een groep Aziatische landen heeft een spectaculaire groei doorgemaakt, daarbij gevolgd door een aantal Latijns-Amerikaanse landen. In hoeverre ontwikkelingshulp daarbij een sleutelrol speelde, is zeer twijfelachtig. Daar staat tegenover dat een aantal Aziatische en Latijns-Amerikaanse

landen, waaronder Afghanistan Bangladesh, Oost Timor, Bolivia, Colombia en Ecuador nog onvoldoende meegroeit. Dat geldt evenzeer voor veel landen in Sub-Sahara Afrika, hoewel Rwanda, Ghana, Mozambique en Tanzania indrukwekkende vooruitgang boeken. Met andere woorden, voor zover de Derde Wereld als een homogene entiteit ooit bestond, bestaat deze in 2010 allang niet meer. En als bepaalde overkoepelende ontwikkelingsstrategieën, variërend van Rostow's *take off* tot *structural adjustment* en *good governance* in de afgelopen decennia al vruchten hebben afgeworpen dan deden ze dat in veel landen dus niet.

Magic bullets om willekeurig waar ontwikkeling te generen bestaan dus niet. Zelfs al zouden ze bestaan dan zitten daar steeds minder landen uit de zogenaamde Derde Wereld op te wachten. Sterker nog, sommige niet-westerse landen, zoals China, India en Brazilië hebben zich economisch zo sterk ontwikkeld dat het spreken in termen van het rijke Noorden en het arme Zuiden niet langer recht doet aan de werkelijkheid. Ook het gegeven dat China inmiddels zelf een belangrijk en invloedrijk hulpdonor in Afrika is geworden, laat zien hoezeer de internationale verhoudingen zijn veranderd.

Ontwikkelingen als deze roepen de vraag op in hoeverre de westerse landen nog langer het voortouw moeten, en kunnen, nemen bij de ontwikkeling van die landen die nog om externe hulp verlegen zitten. In de eerste plaats brokkelt de economische machtspositie van het westen steeds verder af ten koste van de opkomst van nieuwe groei-economieën in Azië en Latijns-Amerika. In de tweede plaats heeft de recente banken- en kredietcrisis de financiële slagkracht van een aantal westerse landen aanzienlijke schade toegebracht. En in de derde plaats zijn er naast China nog meer kapitaalkrachtige niet-westerse landen, zoals de Arabische olieproducenten, die een rol op het terrein van de internationale hulpverlening zouden kunnen spelen.

In een tijdsgewricht waarin het wantrouwen binnen westerse samenlevingen tegen de islamitische wereld alleen maar toeneemt, levert dit voor ministers voor Ontwikkelingssamenwerking soms bijna niet meer uit te leggen situaties op. De recente overstromingsramp in Pakistan vormt daarvan een treffend en tragisch voorbeeld. Evenals Pakistan zelf, maken de rijke Arabische landen deel uit van de Organisation of Islamic Countries (OIC); een groep *like-minded countries* die zich op verschillende internationale podia, zoals dat van de VN-Mensenrechtenraad, met succes verzetten tegen alles wat in hun ogen als westers interventionisme geldt. Vanwege de politieke doelstellingen van de OIC en de financiële slagkracht van deze organisatie lag het voor de hand dat deze een prominente rol bij de hulpverlening aan Pakistan zou opeisen. Het tegendeel bleek echter het geval. De OIC kwam pas schoorvoetend met financiële hulp over de brug weken nadat westerse landen het initiatief al naar zich hadden toegetrokken.

Wat moet de Nederlandse regering als vertegenwoordiger van een land dat zich altijd graag als gidsland op het terrein van de ontwikkelingshulp heeft geafficheerd met bovengeschetste ontwikkelingen? Van welke politieke huize

deze regering ook is, zij ontkomt er niet aan substantiële en concrete antwoorden te formuleren die verder gaan dan *sweeping statements* die in zwart en wit termen ontwikkelingssamenwerking afserveren dan wel bewieroken. Uitgangspunt bij elke beleidshervorming, of deze nu komt van een regeringscoalitie die vast wil houden aan een hulpbudget van 0,8 procent BNP⁴ of van een partij die daarin juist wil snijden, moet de vraag zijn waarom of met welk doel Nederland ontwikkelingshulp wenst te geven. Moet of mogen moreel ethische beweegredenen de boventoon voeren of dient de hulpverlening ook nationale belangen te dienen en zo ja, welke dan? Die vraag lijkt een open deur, maar heeft gek genoeg in de hele politieke en maatschappelijke discussie zoals deze in de afgelopen periode is gevoerd nauwelijks een rol van betekenis gespeeld. Zonder beantwoording van het ‘waarom’ vraag valt echter geen enkele vorm van coherent beleid te formuleren. Om een simpel voorbeeld te geven: PVV-leider Geert Wilders kan wel stellen dat met uitzondering van de noodhulp alle ontwikkelingshulp moet worden afgeschaft, maar dat ontslaat hem niet van de plicht om uit te leggen waarom hij nu juist de noodhulp wil ontzien aangezien daar niet minder kritiek op valt te leveren dan op de hulpvormen waar hij juist een streep door wil halen.

Hoe heeft het recente debat over de zin en onzin van de ontwikkelingshulp zich ontwikkeld? Heeft dit debat voldoende bouwstenen opgeleverd op basis waarvan de koers van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking verder kan worden bepaald? De discussie zal in deze bijdrage op drie niveaus worden geanalyseerd: de kwaliteit van de argumentatie, de daarachterliggende motivatie en hiermee samenhangend de wijze waarop het concept ‘effectiviteit’ in het debat werd gehanteerd.

Argumentatie

Kritiek op de hulp is al zo oud als de hulp zelf. In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw werd ontwikkelingssamenwerking in links-radicalen kring afgeschreven als een vorm van neo-imperialisme, waarna vanaf het midden van de jaren tachtig ook deskundigen uit het veld zelf vraagtekens begonnen te plaatsen bij de zin en met name de doeltreffendheid ervan. In 1984 trok een vernietigend rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV)⁵, waaruit bleek dat tweederde

-
- 4) In 1970 is binnen de Verenigde Naties afgesproken dat de rijke westerse landen 0,7 procent van hun BNP beschikbaar zouden stellen aan ontwikkelingshulp. Nederland behoort met een hulpniveau van 0,8 BNP tot één van de vijf landen die de VN-norm daadwerkelijk halen.
 - 5) Deze dienst die in 1977 door minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk was ingesteld zou in 1996 bij de herijking van het buitenlands beleid worden omgedoopt in de

van de 180 onderzochte projecten mislukt was, nog weinig aandacht.⁶ Maar dat veranderde toen enkele jaren later ontwikkelingssocioloog Paul Hoebink soortgelijke conclusies over de Nederlandse hulp aan Tanzania en Sri Lanka presenteerde in zijn geruchtmakende proefschrift *Geven is nemen*. Daarin stelde hij vast dat de grootschalige hulp aan beide landen, variërend van het slaan van ongebruikte waterputten tot de leverantie van Fokkervliegtuigen en Fries stamboekvee nauwelijks effect had gehad en alleen het Nederlandse bedrijfsleven ten goed was gekomen.⁷ Ontwikkelingseconoom Ferdinand van Dam, die vanaf de jaren zestig als DGIS-topambtenaar de uitbouw van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid van nabij had meegemaakt, typeerde het effect van de hulpverlening zelfs als ‘een vlo in de woestijn’. In 1992 kwam VVD-fractievoorzitter Frits Bolkestein tot soortgelijke conclusies. Hij wilde de hulp weliswaar voortzetten maar was naar aanleiding van de economische succesverhalen van Aziatische tijgers als Singapore, Zuid-Korea, Maleisië en Indonesië tot de ontnuchterende conclusie gekomen dat ontwikkelingshulp slechts een bescheiden rol speelde bij de sprongen voorwaarts die verschillende landen maakten.⁸

Toch wist het toenemende cynisme en defaitisme over de maakbaarheid van de Derde Wereld niet onmiddellijk een breuk te forceren in de bestaande consensus over de Nederlandse gidslandrol op het terrein van de ontwikkelingshulp.⁹ Dat gebeurde pas in de loop van het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw toen met de opkomst en dood van Pim Fortuyn het politieke klimaat in Nederland polariseerde en het politieke debat steeds populistischer van karakter werd. De fantastische internationale rapportcijfers die Nederland ontving voor de kwaliteit van de hulpverlening weerhielden de partijen aan de rechterzijde van het politieke spectrum er niet langer van om de fundamentele weg te hakken onder wat zij beschouwden als een links heilig huisje waar om ethische redenen niet aan mocht worden getornd. De PVV wilde alleen nog geld vrijmaken voor noodhulp, Rita Verdonk TON wilde de hulp met tweederde verminderen en de VVD pleitte voor een korting van 1,4 miljard

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Daarmee werd het werkteerrein van de dienst uitgebreid tot alle terreinen van het buitenlands beleid.

- 6) J.J.P. de Jong, ‘Genegeerde uitdaging. Nederland en de Aziatische tijgers 1985-1995’, in: J.A. Nekkers en P.A.M. Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, 1949-1999*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999, p. 305-322, aldaar p. 312.
- 7) P. Hoebink, *Geven is nemen. De Nederlandse ontwikkelingshulp aan Tanzania en Sri Lanka*, Nijmegen, 1988, p. 229-230.
- 8) De Jong, ‘Genegeerde uitdaging’, p. 312, 316.
- 9) H. Achterhuis, ‘Er kwamen alleen boze reacties en discussie was onmogelijk’, *NRC Handelsblad*, 23 januari 2010.

euro in 2010 oplopend tot 2,5 miljard in 2012.¹⁰ Zelfs het CDA meende na de publicatie van het WRR-rapport dat er best soepeler met de 0,8 procent BNP norm mocht worden omgegaan.¹¹

Als argumentatie voor hun pleidooi om het hulpbudget drastisch te verminderen, voerden de drie rechtse partijen aan dat er voldoende aanwijzingen waren om vast te stellen dat de doeltreffendheid van de hulp te wensen overliet. Met andere woorden, de vraag of de hulp hielp werd door alle drie negatief beantwoord waarbij zij zich graag beriepen op kritische evaluaties uit binnen- en buitenland, inclusief de Derde Wereld zelf. VVD-fractie-woordvoerder Arend Jan Bokestijn citeerde bijvoorbeeld graag uit het in 2007 verschenen boek *The white man's burden* van William Easterly. Daarin presenteerde de van zijn geloof gevallen voormalige Wereldbank-econoom een vernietigende analyse van de utopische ontwikkelingsschema's waarmee het Westen sinds de jaren vijftig en zestig minder ontwikkelde landen in de vaart der volkeren had willen opstuwten.¹² Of het nu ging om Rostow's *take off strategy* uit de jaren zestig of de *structural adjustment* programma's van de Wereldbank uit de jaren tachtig en negentig, ze gingen allemaal uit van een westers superioriteitsdenken gebaseerd op de idee van de maakbaarheid van de wereld. Volgens Easterly diende de gehanteerde *top-down approach* daarom plaats te maken voor een *bottom-up approach*; een benadering die overigens ook weer niet helemaal nieuw was aangezien begrippen als *capacity building* en *ownership* inmiddels gemeengoed waren geworden binnen het jargon van beleidsmakers van donorlanden en hulporganisaties.¹³

In 2009 pookte de Zambiaanse econome Dambisa Moyo in haar boek *Dead Aid* het vuur van de discussie nog verder op door als Afrikaanse stopzetting van de westerse ontwikkelingshulp te eisen. Ontwikkelingshulp leidde slechts tot symptoombestrijding maar pakte geen structurele problemen aan doordat zittende Afrikaanse leiders geen enkele impuls ontvingen om door middel van goed bestuur economische groei te genereren. Omdat ze niet afhankelijk waren van belastinggelden om hun uitgaven te betalen, maar deze konden financieren uit een continue stroom van externe hulpmiddelen, hoefde er geen verantwoordelijkheid aan de eigen bevolking te worden afgelegd met wanbeleid, nepotisme en corruptie als eindresultaat.¹⁴

10) 'Koenders pareert kritiek op ontwikkelingshulp; Commentaar', *de Volkskrant*, 11 november 2008; Farah Karimi, Joris Voorhoeve, 'Schuif rekening van crisis niet door naar armsten', *de Volkskrant*, 21 september 2009.

11) Ferrier: Geen fixatie op percentage voor ontwikkelingssamenwerking, 18 januari 2010: http://www.cda.nl/Actueel/Nieuws/Nieuwsbericht/2010/1/3/Ferrier_geen_fixatie_op_percentage_voor_ontwikkelingssamenwerking.aspx bekeken op 22 september 2010.

12) Easterly, *The white man's burden*.

13) Zie voor het concept *ownership* bijvoorbeeld de *Notitie Grote Meren* over de Nederlandse hulpverlening aan de Grote Meren regio in Afrika uit 2004: *Handelingen Tweede Kamer*, 2003-2004, 29237 en 25098, nr. 5.

14) Moyo, *Dead aid*.

Ook in Nederland verschenen vergelijkbare publicaties. In 2008 rekende de journaliste Linda Polman in haar boek *De hulpkaravaan* genadeloos af met de gedachte dat alleen de slachtoffers van rampen en gewelddadige conflicten van inzamelingsacties als giro 555 profiteerden. Het tegendeel bleek het geval zoals de hulp aan de vele miljoenen vluchtelingen bewees die zich na de genocide in Rwanda in kampen rond de Kongolese stad Goma hadden gevestigd. Van de voedselhulp die door organisaties als het Internationale Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen was verstrekt hadden niet alleen de slachtoffers van het etnische conflict geprofiteerd, maar ook de voormalige daders die daarmee hun genocidale praktijken konden voortzetten.¹⁵

Eind 2009 publiceerde het inmiddels weer voormalige Kamerlid Boekestijn zelf een ‘alles onthullend’ boek over de Nederlandse ontwikkelingshulp dat de titel *De prijs van een slecht geweten* meekreeg.¹⁶ Boekestijn concludeerde daarin dat de ‘klassieke’ hulpverlening¹⁷ slechts tot hulpverslaving had geleid, waarop hij een aantal aanbevelingen deed variërend van het loslaten van de internationale VN-norm van 0,7 procent BNP en de daarbij behorende bestedingsdruk tot de overgang van hulp naar investeringen, handelsbevordering en de hervorming van het Europees landbouwbeleid.¹⁸

Natuurlijk lieten de voorstanders van het behoud van de internationale 0,7 procent norm het hier niet bij zitten. Maar veel overtuigingskracht zat er niet in hun argumentatie waarom nu juist Nederland deze norm niet zou mogen opgeven. Als gevolg daarvan was het iedere keer weer verleidelijk om als laatste verdedigingslinie terug te vallen op het ethische argument dat het een rijk en beschaafd land als Nederland niet paste zijn ogen te sluiten voor de noden in de wereld. Typerend was het optreden van NOVIB/OXFAM-directeur Farah Karimi in een debat over de noodhulp aan de slachtoffers van de aardbeving in Haïti. Daarin wist zij de vraag of noodhulp geen weggegooid geld was uiteindelijk niet anders te pareren dan met de verzuchting ‘Ik denk aan de mensen die álles kwijt zijn. Alles wat ze al hadden, zijn ze nu kwijt. Die wil ik helpen’.¹⁹

Vanzelfsprekend is er helemaal niets mis mee om ontwikkelingshulp uit ethisch morele beweegredenen beschikbaar te stellen. Maar die doelstelling verdient dan wel verdere uitwerking. Hulp geven uit compassie is geen excuus

15) Polman, *De crisiskaravaan*.

16) De betiteling ‘allesonthullend’ was afkomstig van Boekestijn zelf: M. Kranenburg, ‘Hulp is niet meer vanzelf goed; Boekestijn breekt consensus over ontwikkelingshulp verder af’, *NRC Handelsblad*, 11 december 2009.

17) Financiële en technische hulpverlening via bilaterale en multilaterale kanalen.

18) A.J. Boekestijn, *De prijs van een slecht geweten. Waarom hulp in haar huidige vorm niet werkt*, Soesterberg: Aspekt, 2009.

19) S. Kamerman en F. Weeda, ‘Overtuigd van de keuze om allerarmsten te helpen; Farah Karimi, gezicht van de hulpactie aan Haïti, speelt sleutelrol in debat over ontwikkelingssamenwerking’, *NRC Handelsblad*, 25 januari 2010.

om de vraag te ontwijken hoe deze zo kan worden gereguleerd dat het lot van de mensen waarvoor deze bedoeld is ook daadwerkelijk verbetering ondervindt. Maar juist op dat punt blonken de voorstanders van de handhaving van de 0,7 procent norm niet bijzonder uit. Typerend was een manifest dat in juni 2007 in dagblad *Trouw* werd gepubliceerd. Ter verdediging van de norm kwamen de ondertekenaars, waaronder de schrijver Jan Siebelink, algemeen directeur van ICCO Jack van Ham en voormalig VVD coryfee Joris Voorhoeve, niet veel verder dan de oproep dat de tijd rijp was voor een fundamenteel debat over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.²⁰ Een fundamenteel debat dat de oppervlakkigheid ontstijgt, is zonder meer van belang en zelfs noodzakelijk. Maar gezien de overvloed aan beschikbare evaluaties die sinds de jaren zeventig op Buitenlandse Zaken waren vervaardigd door de IOV en later door de IOB, straalde de verlate oproep uit de monden van de ondertekenaars van het manifest toch een zekere mate van machteloosheid uit.

Ondanks het feit dat de IOV- en IOB-evaluaties nooit een grootschalige discussie over de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking hadden weten te generen, waren sommige conclusies daaruit door opeenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking wel degelijk ter harte genomen. Adviezen om de versnippering van de hulp tegen te gaan²¹ hadden er bijvoorbeeld toe geleid dat het aantal concentratie- of partnerlanden waar de bilaterale hulpverlening zich op richtte sinds de jaren negentig met zestig was teruggebracht. Daarnaast werd de neiging om de hulp in de vorm van een lappendeken aan projecten aan te bieden vervangen door een sectorale benadering met nadruk op gezondheidszorg en vooral primair onderwijs, in combinatie met begrotingssteun.²²

20) J. Siebelink, J. Voorhoeve, A. Plaisier e.a., 'Afschaffen hulp is het antwoord niet', *de Volkskrant*, 17 juni 2009.

21) Al in 1984 wees de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) op het feit dat het grote aantal concentratielanden als nadeel met zich meebracht dat Nederland door de daaruit voortvloeiende versnippering van de hulp in geen enkel land een factor van gewicht kon worden: *Globale evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, IOB Evaluatie 168, 1984.

22) In 1995 wees het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken er in de nota *Hulp in uitvoering* zelf op dat ter verhoging van de kwaliteit van de bilaterale hulpverlening er minder projecten hulp en meer algemene financiële steun zou moeten worden gegeven. In 1998 volgde na de ambtenaren uiteindelijk ook de minister. Kort na haar aantreden dat jaar maakte minister Herfkens bekend dat zij niet alleen grondig de bezem ging halen door het grote aantal landen waar Nederland hulp aan gaf, maar ook door het hoge percentage aan ongecoördineerde projecten waaruit deze bestond: DGIS, *Hulp in uitvoering. Ontwikkelingssamenwerking en de herijking van het buitenlandse beleid*, 1995; IOB, *Van projecthulp naar sectorsteun. Evaluatie van de sectorale benadering, 1998-2005*, IOB Evaluatie 301, 2006.

Niettemin bestond de Nederlandse bilaterale hulp ook in 2008 nog steeds voor veertig procent uit projecten hulp en werd deze nog altijd verspreid over 36 landen.²³ Voor een deel laat zich dat verklaren door het feit dat eenmaal aangegane bilaterale verplichtingen zich niet van vandaag op morgen ongedaan laten maken. Bovendien kost het een beleidsapparaat ter grootte van het DGIS enige tijd om ingesleten automatismen bij te stellen. Een mammoettanker van koers laten veranderen is tenslotte geen sinecure.²⁴ Maar volgens het evaluatierapport van de WRR uit 2010 lag het niet alleen daaraan dat er vaak zo weinig van de beschikbare evaluaties werd geleerd. Kritische studies werden uit angst voor verlies aan draagvlak zowel door de minister als door de politieke partijen die continuering van de 0,8 procent norm gunstig gezind waren liefst in een diepe lade weggestopt. Dat gebeurde onder meer met een evaluatie van het Nederlandse hulpbeleid aan Suriname uit 2004 die eindigde met de gepeperde conclusie dat doorgaan op de oude weg geen zin had vanwege de gebrekkige bestuurscultuur in Suriname zelf en het onvermogen aan Nederlandse kant daar iets aan te veranderen. Eigenlijk was de studie bedoeld als een opstap naar een veel diepgaander onderzoek naar aard en impact van de relatie tussen beide landen. Maar de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Agnes van Ardenne had daar geen behoefte aan omdat zij de evaluatie vooral had willen gebruiken als ondersteuning voor de hervatting van de hulprelatie met Suriname. Daardoor zou de weg vrij worden gemaakt voor de besteding van de nog resterende 200 miljoen euro uit de totale hulppot van 1,4 miljard euro die Nederland in 1975 beschikbaar had gesteld.²⁵

Ook de harde conclusies uit een IOB-evaluatie uit 2008 over het Nederlandse Afrikabeleid werden door Van Ardenne's opvolger Koenders, diens ambtenaren en een meerderheid van de Tweede Kamer wel heel gemakkelijk met de mantel der liefde bedekt. In het rapport werd onder meer geconstateerd dat in het geval van Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Oeganda en Tanzania de omvang van de door deze landen vrij te besteden begrotingssteun mede bepaald werd door de vrees van onderbesteding van beschikbare hulp gelden. De tachtig miljoen euro incidentele begrotingssteun die Ghana in 2001 ontving was bijvoorbeeld drie maal groter dan de totale hulp die in de drie voorgaande jaren aan dit land was verstrekt. De 95 miljoen euro aan structurele begrotingssteun die Burkina Faso in de periode 2001-2006 kreeg bijgeschreven, leek eveneens het resultaat van bestedingsdruk gezien de klacht van de Nederlandse ambassade dat de verwerking van de

23) IOB, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, IOB Evaluatie 308, 2008.

24) D. Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld. Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking', in: Nekkers en Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking*, p. 339-343.

25) WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, p. 215-216; Joost Oranje en Floris van Straaten, 'Weinig hoop op betere relatie met Suriname', *NRC Handelsblad*, 10 februari 2004.

dergelijke hoeveelheden geld ‘erg creatief boekhoudwerk’ vergde. Tegen de elf miljoen aan incidentele begrotingssteun die Den Haag daarboven op nog eens beschikbaar stelde, was de ambassade zelfs fel gekant gezien het zeer gebrekkige trackrecord van Burkina Faso op het terrein van *good governance* en mensenrechten.²⁶

Motivatie

Bestedingsdruk had volgens de IOB dus tot willekeur geleid. Dat had een opstap kunnen zijn naar een fundamentele en open discussie over de vraag of een blijvende koppeling van het hulpbudget aan 0,8 procent BNP per definitie noodzakelijk is om een doeltreffend ontwikkelingsbeleid te voeren. Maar zo’n fundamentele discussie, waarvoor in de ogen van de ondertekenaars van het eerder genoemde manifest in *Trouw* een jaar later de tijd ineens wel rijp was, bleef vooralsnog uit.

Tijdens een overleg met de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken verdedigde minister Koenders de extra begrotingssteun die zijn voorgangers in 2001 aan Ghana hadden verstrekt met het argument dat dit land halverwege dat jaar met plotselinge valutaproblemen werd geconfronteerd als gevolg van een scherpe stijging van de olieprijs. Het IMF had lidstaten vervolgens verzocht deze schok voor Ghana te verzachten en Nederland had daarop positief gereageerd omdat de financiële middelen daarvoor aanwezig waren. Daarnaast pareerde Koenders het verwijt dat bestedingsdruk tot onzorgvuldige investering van hulp gelden had geleid met de opmerking dat zijn ambtenaren wel zo slim waren om aan het begin van het begrotingsjaar bij de planning van de uitgaven rekening te houden met fluctuaties in het hulpbudget als gevolg van de koppeling aan het BNP. Desondanks moest de minister toegeven dat planningen soms in de loop van het jaar dienden te worden bijgesteld aan veranderende omstandigheden. Daarmee gaf hij feitelijk toe dat een hoger uitvallend hulpbudget als gevolg van een fluctuerend BNP dus wel degelijk problemen bij de verantwoorde uitgave van hulp gelden kon veroorzaken.²⁷

Een meerderheid van de Tweede Kamer bleek daar echter geen enkele moeite mee te hebben en dat gold evenzeer voor het maatschappelijk krachtenveld.²⁸ Een motie van VVD woordvoerder Boekstijn met het verzoek

26) IOB, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006*, p. 167-169.

27) *Handelingen Tweede Kamer (HTK)*, 2008-2009, 29237, nr. 83, Verslag algemeen overleg tussen minister Koenders en de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 22 oktober 2008.

28) Niet alleen in de landelijke dagbladen maar ook in opiniebladen uit de ontwikkelingssector zelf (*Onze Wereld*, *Vice Versa* en *The Broker*) was van een serieuze discussie niet of nauwelijks sprake. Enerzijds omdat voor een discussie twee partijen nodig zijn en eigenlijk vooral de partij van de hulpcritici zich luid en duidelijk liet horen, anderzijds omdat de

om de effectiviteit van de ontwikkelingshulp te onderwerpen aan een parlementair onderzoek kon alleen rekenen op de steun van de PVV en TON.²⁹ De regeringspartijen CDA en PvdA namen de minister in bescherming door Boekestijn als een ‘professor doctor Akkermans’ weg te zetten die er slechts op uit was incidenten uit te vergroten en daarmee de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking tot een karikatuur dreigde te maken.³⁰ Dat verwijt was niet helemaal terecht aangezien Boekestijn wel degelijk wist waar hij het over had en dat later in zijn boek nogmaals uitgebreid zou laten zien. Terecht was wel de kritiek dat de VVD bij het debat over de zin en onzin van de ontwikkelingshulp een verborgen agenda hanteerde. CDA-woordvoerdster Kathleen Ferrier wees er fijntjes op dat zij zich niet aan de indruk kon onttrekken dat Boekestijn’s pleidooi voor een fundamenteel onderzoek er slechts toe diende al bestaande VVD-uitgangspunten te onderschrijven.³¹ Met andere woorden: het ging de VVD niet om een debat over de effectiviteit van de hulp, het ging er om ontwikkelingssamenwerking rijp te maken voor bezuinigingen. Dat verwijt viel inderdaad lastig te weerleggen aangezien VVD fractieleider Rutte al eerder had aangegeven dat handhaving van de 0,8 procent norm slechts ten doel had om een nationaal schuldgevoel af te kopen en dat de hulp daarom best met de helft kon worden teruggebracht.³²

Voor de VVD kwam om die reden het WRR-rapport *Minder pretentie, meer ambitie* in januari 2001 als een geschenk uit de hemel vallen. De kritische nota werd door de liberalen met beide handen aangegrepen om het eigen gelijk te onderstrepen. Maar zoals alleen al de titel van de nota deed vermoeden, beweerde de WRR nergens dat de hulp niet hielp en pleitte zij er al helemaal niet voor het hulpbudget zomaar te verlagen. De WRR stelde weliswaar vast dat er geen reden was om aan te nemen dat grote verschuivingen in de Derde Wereld het gevolg waren geweest van ontwikkelingshulp, maar benadrukte daarbij tegelijkertijd dat complexe interventies in maatschappelijke processen nu eenmaal lastig zo niet onmogelijk te evalueren waren. Kortom, het was twijfelachting of de hulp daadwerkelijk hielp, maar het tegendeel viel evenmin vast te stellen.³³ Om die reden zag de WRR ook geen reden om te stoppen met de hulp. Wel meende de WRR dat er reden was om de 0,8 procent norm ter discussie te stellen, maar zoals verderop in dit essay zal blijken niet met als doel de hulp te halveren, zoals de VVD graag wilde.

kritische commentaren niet zozeer gericht waren op een verbetering van de hulp, maar vooral op een vermindering ervan.

29) *HTK*, 2008-2009, 29237, nr. 82; *HTK*, 2008-2009, 25 november 2008, p. 28-2414.

30) *HTK*, 2008-2009, 29237, nr. 83, Verslag algemeen overleg tussen minister Koenders en de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 22 oktober 2008.

31) *HTK*, 2008-2009, 20 november 2008, p. 27-2264.

32) *HTK*, 2008-2009, 18 september 2008, p. 3-147.

33) *WRR*, *Minder pretentie, meer ambitie*, p. 114.

De geheel eigen uitleg die de VVD aan de inhoud van het WRR-rapport gaf, was opnieuw een signaal dat ongeacht de uitkomsten van welke evaluatie dan ook deze onherroepelijk zouden worden geïnterpreteerd als excuus om het hulpbudget te verlagen. Ongetwijfeld kwam dit beleidsvoornemen mede voort uit de economische recessie waarin de banken- en kredietcrisis Nederland had gestort. Maar in eerdere periodes van economisch zwaar weer hadden de liberalen nog nooit zover durven gaan als nu. Moet het VVD-pleidooi om de hulp te halveren dan toch in verband worden gebracht met de toenemende concurrentie op rechts van de PVV die volgens haar verkiezingsprogramma ontwikkelingshulp als weggegooid belastinggeld beschouwde?

Dat politiek opportunisme ten opzichte van de kiezers beide partijen op dit punt niet vreemd was, bleek toen Rutte en Wilders in januari 2010 zij aan zij te zien waren in het telefoonpanel van de giro-555-televisieshow ten behoeve van Haïti. Hoewel er ook op de effectiviteit van de noodhulpverlening het nodige viel aan te merken, durfden de PVV en de VVD deze vorm van hulp niet in hun pleidooi voor bezuinigingen te betrekken. Ondanks het feit dat de latere hulpactie voor Pakistan zou laten zien dat niet iedere groep slachtoffers op evenveel compassie van de Nederlandse burger hoefde te rekenen, beschouwden beide partijen het uit electorale overwegingen toch te riskant om de humanitaire noodhulpverlening af te vallen.

Effectiviteit

Een onafhankelijke debatjury zou de voorstanders van de 0,8 procent norm waarschijnlijk een onvoldoende hebben gegeven voor de kwaliteit van hun argumentatie. De tegenstanders zouden wellicht op hun vingers zijn getikt voor hun motivatie. Niet omdat opportunisme in het debat niet is toegestaan, maar vooral omdat het hen in dit geval niet had kunnen behoeden voor een methodologische valkuil. De tegenstanders bleken in hun aanvallen op de effectiviteit van de Nederlandse hulp namelijk een verrassend beperkte visie op het concept effectiviteit te hebben. Deze hing nauw samen met het feit dat zij onvoldoende hadden stilgestaan bij de verschillende doelstellingen die het geven van ontwikkelingshulp kan hebben. De historische gegevens die zestig jaar ontwikkelingssamenwerking hadden geproduceerd, werden door hen alleen gebruikt om vast stellen of de hulp er ook daadwerkelijk in was geslaagd om landen zich zelf te helpen ontwikkelen. Maar dat was zeker niet de enige doelstelling waarmee Nederland en andere westerse landen na de Tweede Wereldoorlog hun aandacht op de Derde Wereld waren gaan richten.

Het is geen geheim dat de *founding fathers* van de Nederlandse ontwikkelingshulp niet bepaald uit idealisme de regering hadden geadviseerd technische deskundigen aan te bieden in het kader van het internationale technische hulpprogramma dat in 1949 door de Verenigde Naties werd

gelanceerd. Aan die beslissing lag welbegrepen eigenbelang ten grondslag dat varieerde van economische belangen tot de dreigende werkeloosheid van veel koloniale deskundigen na het verlies van Nederlands-Indië in 1948. In de jaren vijftig kwam daarbij het politieke motief van de Koude Oorlog waardoor ontwikkelingshulp tevens een wapen werd in de strijd tegen het oprukkende communisme in Afrika, Azië en Latijns-Amerika.

Bij de groei van de hulp in de jaren zestig speelden naast de kerken, die hun missieorganisaties probeerden om te vormen tot ontwikkelingsorganisaties, de belangen van het bedrijfsleven opnieuw een grote rol. Hoewel minister Joseph Luns van Buitenlandse Zaken weinig moest hebben van de 'blotevoetenpaters' die met enige regelmaat op zijn deur klopten, slaagden de voormalige kerkelijke zendingsorganisaties er samen met de sociaal-democratisch georiënteerde NOVIB in om de regering te bewegen tot het opzetten van een medefinancieringsprogramma. De invloed van het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door het ministerie van Economische Zaken bleek uit de toenemende binding van de Nederlandse ontwikkelingshulp, die inhield dat de ontvangende landen de aangeboden hulp gelden zoveel mogelijk in Nederland zelf dienden te spenderen. Ondanks verzet van minister voor Ontwikkelingshulp Udink wist Economische Zaken het bindingspercentage aan het einde van de jaren zestig op te schroeven tot zo'n negentig procent van de totale bilaterale hulp, die tussen 1962 en 1970 steeg van 228 tot 1050 miljoen gulden. Overigens is het opvallend dat van de mogelijkheden die de overheid vanaf de jaren zestig aan het bedrijfsleven bood om gesubsidieerd investeringen te doen in ontwikkelingslanden maar mondjesmaat gebruik werd gemaakt en dan vooral door kleinere bedrijven.

Pas in de jaren zeventig, ruim twintig jaar nadat Nederland zijn eerste schreden op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking had gezet, begon het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor het eerst een duidelijke ethisch-ideologische uitstraling te krijgen. Dat gebeurde met name tijdens het eerste ministerschap van Jan Pronk. Hoewel diens beleid geen totale omslag was maar eerder een progressieve uitbouw van het beleid van zijn voorgangers, kwam de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking nu expliciet in het daglicht te staan van de wederom van stal gehaalde gidslandgedachte. Samen met de Scandinavische landen wilde Nederland de rest van de wereld de weg wijzen bij de oplossing van het armoedevraagstuk. Het antwoord daartoe werd gevonden in het concept *self-reliance*. Directe armoedebestrijding moest leiden tot politieke en sociaal-economische mondigheid van de meest kwetsbare groepen binnen de ontwikkelingslanden en steun aan het streven naar een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO) tot een grotere mate van zelfstandigheid van de ontwikkelingslanden zelf. Alleen een vergaand pakket van handelspolitieke maatregelen ten koste van het geïndustrialiseerde Noorden zou ertoe bijdragen dat het arme Zuiden zijn positie binnen het internationale handelsbestel kon versterken.

Na de Koude Oorlog kreeg het Nederlandse ontwikkelingsprogramma er een nieuwe doelstelling bij. Door het machtsvacuüm dat het ineenslopende

Sovjetimperium in een aantal potentiële brandhaarden achterliet, laaiden in verschillende Afrikaanse landen en op de Balkan bloedige burgeroorlogen op die de Verenigde Naties in toenemende mate tot militair ingrijpen dwongen. Nederland droeg van begin af aan actief bij aan diverse door de Veiligheidsraad gesanctioneerde vredesoperaties. Daardoor ontstond in de jaren negentig onder Pronks tweede periode op Ontwikkelingssamenwerking een steeds duidelijker besef dat ontwikkelingssamenwerking in conflictsituaties een belangrijke bijdrage kon leveren aan de bevordering van de internationale vrede en veiligheid en daarmee ook aan de nationale veiligheid van Nederland zelf. In diezelfde periode klopte ook het eigen economische belang weer nadrukkelijk op de voordeur vanwege de toenemende globalisering van de wereldeconomie. De daaruit voortvloeiende mondiale afhankelijkheid maakte ontwikkelingsinvesteringen niet langer vrijblijvend maar zelfs noodzakelijk.³⁴

Kortom, wie de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in haar volle breedte wil beoordelen, moet niet alleen kijken naar de vraag of de hulp economische welvaartsgroei genereert, maar dient de hulp ook te beoordelen op al die andere doelstellingen die in de afgelopen zestig jaar aan dit beleid gekoppeld zijn. Maar juist dat werd door politiek rechts nagelaten. Vooral de opstelling van de VVD wekte op dit punt verbazing omdat deze anders dan de jonge PVV al decennialang bij de beleidsvorming en uitvoering van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking betrokken was geweest. In de jaren tachtig hadden de liberalen in de persoon van Eegje Schoo zelfs één maal een minister aangeleverd.

Wat opviel aan die bewindsperiode was dat de liberalen – anders dan in 2010 – ontwikkelingssamenwerking toen wel als instrument ter bevordering van het economische belang benaderden. In Schoo's Herijkingsnota uit 1984 werd bevordering van de Nederlandse economie en werkgelegenheid als een nieuwe 'subdoelstelling' van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid genoemd. Dit verleidde haar voorganger, de CDA'er Cees van Dijk tot de waarschuwing dat exportbevordering en ontwikkelingssamenwerking niet per definitie samengingen en het opvoeren van de belangen van het bedrijfsleven als aparte doelstelling daarom geen verstandige keuze was: 'Wij weten toch dat de belangen niet altijd parallel lopen. Goed ontwikkelingsbeleid kan nopen (...) tot het doen van keuzen die niet altijd gunstig zijn voor de eigen werkgelegenheid'.³⁵ Met andere woorden, terwijl de VVD in de jaren tachtig de effectiviteit nog bezag vanuit een breder pallet van doelstellingen waarbij zelfs het beeld werd opgeroepen dat een effectieve besteding van de hulp het eigen economische belang niet in de weg mocht staan, was daar in 2010 niet

34) Bovenstaand overzicht is gebaseerd op: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers, 'Inleiding: "Doe wel en zie niet om"', in: Nekkers en Malcontent (red.), *De geschiedenis van vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking, 1949-1990*, p. 11-60.

35) Geciteerd in: *Ibidem*, p. 48.

langer sprake van. De nuancering dat hulpverlening buiten de eigen landsgrenzen ook Nederland zelf ten goede kon komen, werd blijkbaar niet langer politiek relevant geacht in een gepolariseerd politiek klimaat waarin de neiging om de stem van ‘het volk’ via populistische soundbytes te winnen steeds meer aan kracht won.

Los van het feit dat politiek rechts niet stil stond bij de veelheid van doelstellingen die ontwikkelingssamenwerking kan hebben, neigde het er eveneens toe de effectiviteit daarvan is absolute termen te berekenen. In de ogen van de VVD, PVV en TON kon er slechts gesproken worden van effectieve hulpverlening wanneer iedere cent ook daadwerkelijk succesvol was besteed en groei had gegenereerd. Maar dat was meten met twee maten aangezien bij de evaluatie van andere beleidsdomeinen binnen het buitenlands beleid de lat nimmer zo hoog werd gelegd. Niet zonder gevoel voor cynisme schreef Paul Hoebink in 2006 in de *Internationale Spectator*:

Er is niemand die naar aanleiding van het weinig verheffende optreden van Nederlandse militairen in Srebrenica ervoor heeft gepleit het Nederlandse leger af te schaffen. Evenmin is gevraagd het aantal Nederlandse diplomaten drastisch te verminderen, nadat opzichtig was gefaald bij bijvoorbeeld het verkrijgen van belangrijke internationale posten. Laat staan dat er ooit een diepgravende evaluatie is geweest van noodzaak, nut en gevraagde omvang van onze ambassades in Londen, Parijs of Rome.³⁶

Slotbeschouwing

Voor zover er al sprake is van een debat over de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking wordt het gegijzeld door twee uitersten: een groep voorstanders die een fundamentele discussie uit de weg gaat uit angst te moeten toegeven dat ontwikkelingssamenwerking niet alleen goed doen is maar ook vuile handen maakt en een groep tegenstanders die als enige doelstelling lijkt te hebben ontwikkelingssamenwerking te karikaturiseren op grond van electorale motieven. Voor nuance in het debat is geen plaats als gevolg waarvan, enkele uitzonderingen daargelaten, iedere vorm van diepgang ontbreekt.

De WRR-nota uit januari 2010 zou een bescheiden doorbraak kunnen betekenen. Om de hulp ontwikkelingsgerichter te maken, pleit de nota voor verdere concentratie van de hulp en meer specialisatie. Vanuit het perspectief dat zestig jaar ontwikkelingssamenwerking geen overal toepasbare kant-en-klaar recepten heeft opgeleverd, zou deze per land in de vorm van maatwerk

36) P. Hoebink, ‘Hoe de dominee de koopman versloeg. Nederlandse ontwikkelingssamenwerking gewogen’, *Internationale Spectator*, 60 (2006), p. 578-584, aldaar p. 583.

moeten worden aangeboden. Dat vereist in de ogen van de WRR de vorming van een aparte ontwikkelingsdienst opgebouwd uit een coördinatie-orgaan gevestigd op het ministerie van Buitenlandse Zaken en landenvestigingen bestaande uit specifieke deskundigen in plaats van roulerende *all-round* diplomaten. Doel van dit organisatiemodel is om ter plaatse grondige kennis over de ontvangende landen te verzamelen op basis waarvan een samenhangend hulppakket kan worden vastgesteld dat vervolgens samen met lokale instituties en actoren moet worden uitgevoerd.³⁷

Dit nieuwe organisatiemodel vereist wel dat de hulp beperkt wordt tot tien in plaats van 36 landen. Een bijkomende reden is dat daarmee ook de Nederlandse slagkracht per land wordt vergroot waarmee de hulpverlening ook daadwerkelijk een verschil kan maken. Daartoe mag deze ook niet langer worden versnipperd en dient deze zich te concentreren op enkele terreinen waar Nederland sterk in is of graag wil zijn. Als polderland met een internationaal gerenommeerde landbouwuniversiteit in Wageningen en met Den Haag als hoofdstad van het internationale recht zou de Nederlandse hulpverlening zich onder meer kunnen specialiseren op het terrein van watermanagement, landbouw en de versterking van de rechtstaat.³⁸

De WRR benadrukt verder dat structurele ontwikkeling die verder gaat dan directe armoedebestrijding niet alleen ontwikkelingsgerichter maar ook breder behoort te zijn. Veel belangrijker dan de klassieke hulpverlening zijn het bevorderen van internationale stabiliteit en veiligheid; handelscondities die ontwikkeling faciliteren; het tegengaan van belastingontduiking; het creëren van een fair fiscaal stelsel dat bedrijven er niet toe verleidt elders belasting te betalen maar niet in de ontwikkelingslanden waar men actief is; de bevordering van minder stringente intellectuele eigendomsrechten voor armere landen; kennisoverdracht en kennisdeling; en de ontwikkeling van een beter doordacht migratiebeleid. Het uitblijven van stappen op die terreinen betekent dat daarmee alle mogelijke positieve effecten van de klassieke hulp ongedaan worden gemaakt.³⁹

Een verbreding van het ontwikkelingsvraagstuk is ook noodzakelijk in het belang van Nederland zelf. Enerzijds omdat een mondiale benadering positieve effecten met zich mee kan brengen voor kleinere en middelgrote landen met een open economie in de vorm van gereguleerde vrijhandel en internationale vrede en stabiliteit. Anderzijds omdat arme en rijke landen in toenemende mate worden geconfronteerd met gemeenschappelijke uitdagingen waaronder de zorg voor mondiale publieke goederen (*global public goods*), zoals het bevorderen van internationale financiële stabiliteit, van een stabiel politiek klimaat en de uitbanning van besmettelijke ziektes zoals HIV/AIDS en tuberculose. Hulp aan arme landen bij hun inspanningen om

37) WRR, *Minder pretentie, meer ambitie*, p. 280-282.

38) *Ibidem*, p. 13.

39) *Ibidem*, 14, 195.

de kwaliteit van globale publieke goederen te verbeteren, kan variëren van de versterking van vormen van *global governance* tot de ontwikkeling van slimme financieringsmechanismen die arme landen helpen mondiale doelstellingen daadwerkelijk te realiseren. Een voorbeeld is de subsidiëring van investeringskosten die geneesmiddelenfabrikanten moeten maken om medicijnen op de markt te brengen die niet bij voorbaat winstgevend zijn. Te denken valt aan vaccins tegen tuberculose en malaria die door het toegenomen personenverkeer niet alleen een bedreiging vormen voor de volksgezondheid in arme maar ook in rijke landen.⁴⁰

Ter bevordering van een breed en tegelijkertijd coherent beleid dat onderkent dat de scheidslijn tussen binnenlands en buitenlandse vraagstukken steeds verder vervaagt, zijn er volgens de WRR ook op politiek bestuurlijk niveau aanpassingen nodig. Ondanks het feit dat Nederland internationaal als lichtend voorbeeld geldt als het gaat om beleidscoherentie dienen de verbindingen tussen vakdepartementen en Buitenlandse Zaken verder te worden versterkt. Daarnaast zou de portefeuille van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking moeten worden opgewaardeerd tot een takenpakket dat behalve de aansturing van de eerder genoemde ontwikkelingsuitvoeringsdienst ook de verantwoordelijkheid voor het opstellen van een Nederlandse globaliseringsagenda dient te omvatten.⁴¹

Als uiterste consequentie van een brede benadering van het ontwikkelingvraagstuk bepleit de WRR tenslotte een relativering van de fixatie op de koppeling van het Nederlandse hulpbudget aan de internationale VN-norm van 0,7 procent BNP. Anders dan politiek rechts pleit de WRR niet per definitie voor een verlaging van die norm, maar is zij wel van mening dat er anno 2010 meer behoefte bestaat aan een getal waarin behalve door de OESO als zuiver betitelde ontwikkelingshulp ook de Nederlandse inzet op voor ontwikkelingsbeleid relevante internationale regelgeving en publieke goederen tot uitdrukking komt.⁴²

Met deze aanbeveling probeerde de WRR zich niet tussen maar juist boven de discussie tussen de voorstanders en tegenstanders van de 0,7 procent norm te plaatsen. Helemaal lukte dat niet aangezien de nota om iedere vorm van partijdigheid te voorkomen wellicht met nadruk had moeten vermelden dat wanneer een integraal beleid een kostenplaatje zou opleveren dat de 0,7 of 0,8 procent zou overstijgen dat *ook* als consequentie zou moeten worden aanvaard. De nota had daaraan kunnen toevoegen dat handhaving van een hulpbudget van minstens 0,7 procent wellicht te verdedigen viel vanuit het perspectief dat daarmee ook andere doelstellingen van het buitenlandse beleid gediend waren. Volgens Hoebink had handhaving van die norm Nederland een goede naam bezorgd op diverse plekken van de aardbol.

40) *Ibidem*, p. 196-198, 234-247.

41) *Ibidem*, p. 160, 288.

42) *Ibidem*, p. 14.

De Nederlandse gulheid leverde niet alleen internationale politieke status op maar kon ook deuren openen voor exporttransacties.⁴³ Verlaging zou om die reden onvoordelig kunnen zijn nu binnen de EU is afgesproken dat alle ‘oude’ lidstaten voor 2015 hun hulpinspanningen zullen hebben verhoogd tot 0,7 procent BNP.

Jammer was verder dat de WRR nergens inging op de risico's die een flexibele invulling van de 0,7 procent norm met zich mee zou kunnen brengen. Tenslotte zou daarmee de deur niet alleen worden opgezet om steeds vaker overheidsactiviteiten als ontwikkelingsrelevant te beschouwen, maar ook in steeds grotere mate. Om een simpel voorbeeld te geven: de Nederlandse aanwezigheid in Uruzgan als onderdeel van de internationale vredesoperatie ISAF was om meerdere redenen ontwikkelingsrelevant. In de eerste plaats stelde deze zich ten doel om veiligheid en stabiliteit te creëren waarmee tegelijkertijd in een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling werd voorzien. Daarnaast ondernam de operatie zelf ontwikkelingsgerichte activiteiten die binnen het kader van *Provincial Reconstruction Teams* werden vormgegeven. Om die reden was het niet meer dan logisch dat de minister voor Ontwikkelingsamenwerking bijdroeg aan de financiering van de Nederlandse militaire aanwezigheid in Uruzgan. De vraag is alleen wat als een redelijke bijdrage mag worden verondersteld in vergelijking tot de kosten van andere relevante ontwikkelingsactiviteiten.

Vragen als deze *kon* het WRR-rapport ook niet beantwoorden omdat het weliswaar een bespiegeling gaf van de richting waarin een breed en tegelijkertijd geïntegreerd ontwikkelingsbeleid zich zou moeten begeven, maar er niet volledig in slaagde zo'n beleid optimaal te concretiseren. Niet ten onrechte wees Jan Pronk erop dat pogingen om ontwikkelingshulp breder te trekken al langer dan vandaag bestonden en dat de WRR-nota wat dat betreft weinig nieuws bevatte.⁴⁴ Het was inderdaad waar dat in het recente politieke debat de nadruk vooral op de ‘klassieke’ bilaterale hulpverlening had gelegen. Dat liet echter onverlet dat Nederlandse ministers voor Ontwikkelingssamenwerking al sinds de tweede helft van de jaren zestig hadden uitgedragen dat hulp niet meer was dan een doekje voor het bloeden en dat het bloeden zelf met andere middelen moest worden gestelpt. Om die reden had Nederland in de jaren zestig veel tijd en moeite gestoken in het Noord-Zuidoverleg binnen de UNCTAD en had het zich in de jaren zeventig als een van de weinige westerse landen achter het streven van ontwikkelingslanden geschaard om een Nieuwe Internationale Economische orde van de grond te tillen. Punt was alleen dat niet in de laatste plaats door

43) ‘Onderschat de betekenis van de 0,7%-norm niet’, 19 januari 2010, *Oneworld.nl*, [http://www.oneworld.nl/Nieuws/Achtergrond/article/24164/%E2%80%98Onderschat de betekenis van de 0.7 -norm niet%E2%80%99](http://www.oneworld.nl/Nieuws/Achtergrond/article/24164/%E2%80%98Onderschat%20de%20betekenis%20van%20de%200.7%20-norm%20niet%E2%80%99) bekeken op 22 september 2010.

44) ‘Jan Pronk over WRR-rapport: Ontwikkeling is meer dan modernisering’, *Vice versa*, 9 juni 2010: <http://www.viceversaonline.nl/2010/06/jan-pronk-over-wrr-rapport-ontwikkeling-is-meer-dan-modernisering/> bekeken op 22 september 2010.

de onwil van de rijke geïndustrialiseerde landen zèlf pogingen om door mondiale samenwerking ontwikkelingslanden een eerlijke kans op de wereldmarkt te verschaffen keer op keer waren gestrand.

Het WRR-voorstel om de interne coherentie van het Nederlandse beleid te vergroten door alle ontwikkelingsactiviteiten, variërend van de klassieke hulpverlening tot en met activiteiten op het terrein van milieu, migratie beter te coördineren zou daar weinig aan veranderen. Verbreding en coherentie op nationaal niveau zou pas effect ressorteren als er tegelijkertijd sprake zou zijn van een mentaliteitsverandering op internationaal niveau. Volgens de WRR zou Nederland als middelgroot en kapitaalkrchtig land daarbij een katalyserende rol kunnen spelen. Maar afgezien van een enkel voorbeeld werd eigenlijk niet duidelijk hoe. Pronk stelde teleurgesteld vast dat uitgewerkte voorstellen om het Europese protectionisme in de handel met ontwikkelingslanden af te schaffen ontbraken evenals concrete initiatieven tot hervorming van het internationale financiële stelsel.⁴⁵ Daarmee maakte de WRR zich kwetsbaar voor het verwijt dat het nu juist doorging met wat de Raad zo graag wilde bestrijden. De boodschap die de nota de lezer wilde meegeven was dat waar Nederland een verschil kon maken er best meer ambitie aan de dag mocht worden gelegd, zolang we ons zelf maar niet de pretentie aanmaten om te denken dat vanuit Nederland de hele wereld kon worden ontwikkeld. Maar was de weinig uitgewerkte gedachte dat Nederland als gidsland andere rijke landen er toe zou kunnen aanzetten om buiten de geijkte kaders van de klassieke hulpverlening te treden niet buitengewoon pretentius? Nederland had dat al zo vaak zonder veel succes geprobeerd. Een nieuwe poging zou slechts zin hebben op basis van duidelijk uitgewerkte initiatieven en die kon de WRR niet geven.

Deze kritiek laat onverlet dat de WRR met de nota *Minder pretentie, meer ambitie* een meer dan verdienstelijke handleiding heeft geschreven die voor iedere deelnemer aan een fundamentele discussie over de toekomst van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking verplichte kost zou moeten zijn. Het wachten is nu op zo'n fundamentele herbezinning op de toekomst. Want die is meer dan noodzakelijk in een sterk veranderde wereld waarin steeds meer statelijke en niet-statelijke actoren een hoofdrol voor zich opeisen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en tegelijkertijd het draagvlak daarvoor op nationaal niveau sterk aan erosie onderhevig lijkt.

45) *Ibidem*.

Binnenlandse steun voor buitenlands beleid

Hans Vollaard en Niels van Willigen

Inleiding

Eind februari 2010 konden de regeringspartijen CDA en PvdA het niet eens worden over de verdere verlenging van een militaire vredesmissie in de Afghaanse provincie Uruzgan. In tegenstelling tot de christendemocraten wilden de sociaaldemocraten er niet langer mee doorgaan. Het Uruzgan-conflict leidde tot de val van het kabinet-Balkenende, maar gezien de moeizame verhoudingen tussen beide partijen hadden andere dossiers evenzeer tot die val kunnen leiden.¹ Bij de PvdA werden bovendien electorale motieven vermoed om op de val van het kabinet aan te sturen.² Al bij het regeringsvoornemen om Nederlandse militairen naar Uruzgan uit te zenden hadden zich problemen in de toenmalige regeringscoalitie van CDA, VVD en D66 voorgedaan, toen de D66-fractie zich ertegen kantte. De uitzending kon uiteindelijk toch rekenen op een meerderheid in het parlement. Dat gold niet voor de Nederlandse bevolking. Voor het eerst kon een missie niet rekenen op een meerderheid onder de Nederlanders.³ In hoeverre zijn de verwikkelingen

-
- 1) Zie ondermeer: 'Een week vol van rancune en wantrouwen', *NRC Handelsblad*, 20 februari 2010.
 - 2) Pieter van Os en Herman Staal, 'Dit gaat allang niet meer over Uruzgan: Het einde van het kabinet-Balkenende IV is nooit zo nabij geweest als nu', *NRC Handelsblad*, 18 februari 2010.
 - 3) Philip Everts, *Publieke Opinies na de Koude Oorlog*, Assen, Van Gorcum, 2008.

rondom de uitzending naar Uruzgan een manifestatie van een trend volgens welke de binnenlandse politiek steeds belangrijker wordt in de vorming van buitenlands beleid? Is er daarnaast sprake van een afname van de steun voor het buitenlands beleid af?

Enkele jaren eerder was het Europees Grondwettelijk Verdrag al bij referendum afgewezen en ook het ontwikkelingssamenwerkingbeleid kan op steeds meer kritiek rekenen. Heerst er soms geen *permissive consensus* meer, de situatie waarin het binnenland het buitenlandse beleid in grote lijnen ondersteunt, en enigszins onverschillig overlaat aan een kleine kring van besluitvormers?⁴

In deze bijdrage staat de vraag centraal of 'Uruzgan' en het Europees referendum onderdeel zijn van een dubbele trend van toenemend belang van binnenlandse steun voor het buitenlandse beleid maar gelijktijdige feitelijke afname van diezelfde binnenlandse steun. Indien een grotere kring van betrokkenen bij het buitenlandse beleid van Nederland inderdaad gepaard gaat met minder consensus daarover, dan staan beleidsmakers voor een steeds grotere uitdaging om in het binnenland steun te verwerven voor het buitenlandse beleid. Mede daarom is er in deze bijdrage niet alleen aandacht voor de steun voor buitenlands beleid voor, tijdens en na de Koude Oorlog, maar ook voor diverse mechanismes waarmee binnenlandse steun voor buitenlands beleid in de loop van de tijd verkregen kon worden.

Het binnenland in buitenlands beleid

Voor kleine en middelgrote landen is de internationale speelruimte relatief beperkt. Niettemin hebben dergelijke landen nog genoeg te kiezen in hun buitenlands beleid. Ze kunnen zich afzijdig houden van enige vorm van internationale samenwerking, zoeken naar bescherming van een grote mogendheid, of een verbond vormen met een of meerdere landen met gezamenlijke militaire, economische, culturele of politieke doelstellingen. Bovendien kunnen kleine en middelgrote landen kiezen tussen een passief buitenlands beleid en actief optreden op het internationale toneel, bijvoorbeeld als bemiddelaar. Een volgende keuze is of zij in hun buitenlands beleid het accent leggen op militaire verdediging, economische belangen en/of op het propageren van een bepaalde moraal. Een klein of middelgroot land kan verder nog doen alsof het keuzes kan maken, al dan niet in de wetenschap dat het feitelijk weinig effect zal sorteren in de wereld. Keuzes betreffen niet

4) Liesbeth Hooghe. en Gary Marks, 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science*, 39, 2008, pp. 1-23.

alleen inhoudelijke beleidsdoelen, maar ook de instrumenten, investeringen en middelen om die doelen te behalen.⁵

Ook voor een relatief klein land als Nederland zijn er dus genoeg keuzes te maken in het buitenlands beleid. De eerste vraag in dit hoofdstuk over binnenlandse steun voor het buitenlandse beleid is wie deze keuzes maken. In de kring van beleidsmakers en besluitvormers spelen de Minister van Buitenlandse Zaken en diens ministerie vanzelfsprekend een grote rol. Het groeiend belang van binnenlandse politiek is af te meten aan een grotere betrokkenheid van andere ministeries en het parlement. Daar is nog meer sprake van als politieke partijen, het bedrijfsleven, deskundigen, opiniemakers, belangengroepen, het geïnteresseerde lekenpubliek of zelfs het grote publiek een stempel willen en kunnen drukken op het maken van beleidskeuzes op het vlak van buitenlands beleid.⁶

Het binnenland is altijd van belang voor buitenlands beleid, zeker in democratieën. Of het nu om belastinggeld voor het ambtelijke apparaat, de reputatie van een land, dienstplicht, innovatiekracht of de kwaliteit van diplomaten gaat, het binnenland vormt daarvoor de basis. De meer relevante vraag is daarom hoe en waarmee het binnenland zijn stempel kan drukken op het buitenlands beleid.⁷ Net als voor elk ander beleid zijn de politieke besluitvormingsstructuur, de verhouding tussen staat en maatschappij en publieke opinie van belang voor de keuzes in het buitenlandse beleid.

Toch wijkt dit beleid in bepaalde opzichten af van andere beleidsterreinen. Er is bijvoorbeeld minder sprake van wetgeving.⁸ Formele instemming van het parlement komt voornamelijk voor bij de begrotingen voor buitenlandse zaken en defensie en ratificatie van verdragen. Ook het veelal besloten karakter van internationale onderhandelingen en het diplomatieke verkeer maakt betrokkenheid van het parlement lastig. Niet alleen zal een minister van Buitenlandse Zaken soms terughoudend zijn om in de openbaarheid zijn onderhandelingspositie prijs te geven, maar het parlement heeft ook niet altijd zicht op diens handelen. Dat maakt controle problematisch. Voor zover er onderzoek naar is verricht, blijkt de rol van parlementen in het buitenlands beleid beperkt.⁹

5) P. Robinson, 'The Role of Media and Public Opinion', in: S. Smith, *et al.* (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 146.

6) Philip Everts, *Laat dat maar aan ons over: Democratie, Buitenlands Beleid en Vrede*, Leiden, DSWO Press, 1996, pp. 67-8.

7) Vergelijk: E. Brighi en C. Hill, 'Implementation and Behaviour', in: S. Smith, *et al.*, p. 125.

8) Philip Everts, *Controversies at Home: Domestic Factors in the Foreign Policy of the Netherlands*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, pp. 98ev.

9) B. Kesgin en J. Kaarbo, 'When and How Parliaments influence Foreign Policy: The Case of Turkey's Iraq Decision', in: *International Studies Perspectives*, 11, 2010, pp. 19-36. Hetzelfde geldt overigens voor de controle van nationale parlementen op het buitenlands beleid van de Europese Unie, zie: F. Zanon, 'EU Foreign Policy Cooperation: A Challenge for National Parliaments?', in: *European Foreign Affairs Review*, 2010, pp. 19-38.

Niettemin kan juist op het vlak van het buitenlandse beleid een bijzonder grote parlementaire betrokkenheid worden vereist. In geval van oorlog(sdreiging) of internationale vredesmissies, wordt van (dienstplichtige) militairen immers gevraagd om grote risico's te lopen, waardoor het parlement veelal vooraf nauw betrokken wordt bij het besluit daartoe. In geval van oorlog wordt bovendien de gehele economie en het gehele staatsapparaat ingezet. Niet voor niks hebben overheden idealen als 'het vaderland' of 'mensenrechten' gepropageerd om hun burgers achter een oorlogsinspanning of vredesmissie te krijgen.

Doordat de vorming van het buitenlandse beleid zich vaak achter gesloten deuren afspeelt, is het moeilijk lastig te bepalen of er meer binnenlandse spelers van invloed zijn. Dat geldt overigens ook voor een bij uitstek openbaar, maar ongrijpbaar fenomeen als de publieke opinie. De vraag is namelijk allereerst of er wel een publieke opinie bestaat, en zo ja, of er een eenduidige opinie is. Dat valt niet eenvoudig te bepalen: zijn publieke opinie(s) te meten op basis van hoofdredactionele commentaren, protestdemonstraties, Kamerdebatten, opiniEPagina's en/of partijpublicaties? OpiniEpeilingen worden vaak gebruikt, maar het is te betwijfelen of die een goede weergave verschaffen van wat mensen vinden van buitenlands of Europees beleid. De indruk is namelijk dat peilingen waarin eerst aan een respondent gevraagd wordt of die zichzelf in staat acht iets te zeggen over buitenlandse aangelegenheden, hele andere resultaten opleveren dan peilingen zonder zo'n filtervraag.¹⁰ Zeker bij al te specifieke en ingewikkelde onderwerpen zal een grotere groep van respondenten zonder een filtervraag maar wat zeggen.¹¹

Daarom is er ook kritiek op de rol van de publieke opinie in het buitenlandse beleid. Is die niet te wispelturig, te weinig onderbouwd, of te emotioneel en te idealistisch?¹² Zou buitenlands beleid niet een zaak moeten zijn van deskundigen en diplomaten die het klappen van de internationale politieke zweep kennen? Daar kan tegenin gebracht worden dat het grote publiek nuttige informatie kan leveren in openbare debatten en feitelijk gezien redelijk constante standpunten blijkt te hebben.¹³ En blijkt niet uit het feit dat democratieën nagenoeg geen oorlog met elkaar voeren dat binnenlandse, publieke betrokkenheid een positieve uitwerking heeft op de internationale politiek?¹⁴

10) J. van der Maat, *Designing what the Public thinks? A Research into the Effects of Filter Questions on the Outcome*. MA thesis Leiden University, 2009.

11) Zie ook: Charlotte Wennekers, 2009, 'Welk Europa voor de Nederlanders?', *Bestuurskunde*, 2, pp. 35-42.

12) O. Holsti, 'Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus', in: *International Studies Quarterly*, 36, 1992, pp. 439-466.

13) Everts, *Publieke Opinions*, p. 366.

14) Everts, *Laat dat maar aan ons over*, p. 35.

Welke rol speelt het binnenland nu daadwerkelijk? De talloze studies naar allerlei gevallen van buitenlands beleid geven voor wat betreft de publieke opinie geen definitief uitsluitsel. Die invloed hangt namelijk af welke impressie besluitvormers zelf van de publieke opinie hebben, en hoe ze die laten meewegen in hun besluitvorming. Bovendien kunnen besluitvormers zelf een belangrijk stempel drukken op de publieke opinie. De indruk is dat de publieke opinie vooral een belangrijke, indirecte rol vervult door het zelfbeeld van een land (mede) te definiëren. Dat zelfbeeld geeft aan welke rol het land in kwestie zou moeten hebben in de wereld, zoals afzijdig, geïsoleerd, interventionistisch of gidsend. Uit dat zelfbeeld volgt ook de invulling van nationale belangen en nationale veiligheid: dat kan gaan om militaire veiligheid, maar ook om het economisch, cultureel of ecologisch overleven van een land.¹⁵ De publieke opinie is van ondergeschikt belang bij de directe inzet van instrumenten om het buitenlandse beleid uit te voeren.¹⁶

Bij verkiezingen is de directe rol van buitenlands beleid overigens beperkt. Weinig kiezers geven aan dat zij een partij vooral kiezen op grond van haar buitenlandspolitieke prestaties of doelstellingen.¹⁷ Dat laat overigens onverlet dat partijen met oog op electorale kansen zich op een bepaalde manier willen profileren op het vlak van het buitenlandse beleid. Bovendien kunnen het bedrijfsleven en andere belangengroepen er baat bij hebben bepaalde politici of partijen financieel te ondersteunen in verkiezingscampagnes om bepaalde keuzes in het buitenlands beleid te propageren.

Binnenlandse steun voor buitenlands beleid

Naast het belang van binnenlandse steun voor het buitenlandse beleid is deze bijdrage gericht op onderzoek naar de mate van steun onder die betrokkenen. De vraag is of de steun voor het buitenlandse beleid is afgenomen, zeker in de laatste twee decennia. Die vraag kan tweeledig opgevat worden. De mate van steun wordt allereerst bepaald op basis van de eensgezindheid over het te voeren buitenlandse beleid. Binnenlandse consensus geldt namelijk als belangrijke voorwaarde voor een effectief buitenlands beleid.¹⁸ Steun wordt ook afgemeten aan de bereidheid om tot compromissen te komen over het buitenlandse beleid. Die bereidheid is niet slechts de weerslag van de overlegcultuur die Nederland zou hebben. Een bovengemiddelde bereidheid

15) Vergelijk: Barry Buzan, *et al.*, *Security: A New Framework of Analysis*, Boulder (Co), Lynne Rienner, 1998.

16) Thomas Risse-Kappen, 'Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies', in: *World Politics*, 43, 1991, pp. 479-512.

17) Zie: Everts, *Laat dat maar aan ons over*, p. 198.

18) Zie bijvoorbeeld: Philip Everts en G. Walraven (red.), *The Politics of Persuasion: Implementation of Foreign Policy by the Netherlands*, Aldershot: Gower, 1998, pp. 335, 338.

tot consensusvorming geeft vooral aan dat politieke spelers het buitenlandse beleid een hogere prioriteit geven dan andere beleidsterreinen. Het belang van de internationale machtspositie van Nederland of de wereldpolitiek in het algemeen zouden dan voorrang hebben op machtsverhoudingen en beleid in het binnenland. Een historisch overzicht van de rol van het binnenland in het Nederlandse buitenlandse beleid sinds het begin van de negentiende eeuw biedt een basis voor zowel de vraag naar het belang als de vraag over de mate van binnenlandse steun voor het buitenlandse beleid.

Van de negentiende eeuw tot de jaren zestig van de twintigste eeuw

Het buitenlandse beleid van Nederland was van het begin van de negentiende eeuw tot na de Tweede Wereldoorlog een zaak van een kleine kring van besluitvormers bestaande uit de ministers van Buitenlandse Zaken en hun kleine ministerie en veelal aristocratische diplomatieke dienst, die op bepaalde dossiers werden bijgetreden door de koning(in), prins, premier en de ministers en departementen van Defensie, Koloniën, Landbouw, Economische Zaken en Financiën. Slechts op enkele onderwerpen lieten parlement, georganiseerde belangen en het grote publiek zich gelden. In de negentiende eeuw betrof dat bijvoorbeeld de kosten van de gezantschappen, de dienstplicht, de koloniën, de kabinetsbemoeyenis met de Frans-Duitse spanningen in de Luxemburgse kwestie en het Britse optreden in de Boerenoorlog in Zuid-Afrika. In deze gevallen resoneerden ook binnenlandse motieven, namelijk de prioriteiten in de begroting, de macht van het parlement ten opzichte van de regering en het aangewakkerde nationalisme om de toenemende religieuze en politieke verdeeldheid in Nederland het hoofd te bieden. Als het zo uitkwam, klonk ook de wens dat Nederland een beschavingsvoorbeeld van recht en vrede in de internationale machtspolitiek zou moeten zijn. Die wens kende eveneens een binnenlandse achtergrond.

Het idee van een klein, maar fijn Nederland (de koloniën even niet meetellend) vormde een wat zelfgenoegzame compensatie voor de internationale marginalisering na de afsplitsing van de Zuidelijke Nederlanden in 1830. In het buitenlandse beleid bleef echter de internationale positie van Nederland het dominante motief of het nu de bescherming van de Nederlandse neutraliteit, de vrije toegang tot de koloniën of vrijhandel betrof.¹⁹ De regering laveerde eerder tussen de grote mogelijkheden dan tussen anglofiel en pro-Duitse kampen binnen Nederland.

De betrokkenheid van het grote publiek bij de buitenlandse politiek was in de 19^e eeuw klein, omdat diens betrokkenheid bij *alle* politiek klein was.

19) Duco Hellema, 2001, *Neutraliteit & Vrijhandel: De Geschiedenis van de Nederlandse Buitenlandse Betrekkingen*, Utrecht, Het Spectrum, 2001.

Bovendien wenste het ministerie van Buitenlandse Zaken een zekere distantie tot media en bevolking in zijn beleid.²⁰ Vanaf het einde van de 19^e eeuw vergroerden staat en maatschappij meer met elkaar en kwamen via de uitbreiding van het kiesrecht massapartijen prominent op het politieke toneel.

Net na de Eerste Wereldoorlog vormde de Tweede Kamer een speciale commissie voor buitenlandse zaken, en verkreeg zij officieel instemmingsrecht met oorlogsverklaringen en internationale verdragen. Niettemin bleef het buitenlandse beleid een zaak van een kleine kring van besluitvormers op de betrokken ministeries. In slechts enkele gevallen, zoals de toetreding tot de Volkenbond, de Vlootwet, het Nederlands gezantschap bij de Heilige Stoel, het Nederlands-Belgisch Verdrag en de hardheid van de gulden was er sprake van een grotere kring van betrokkenen: van Hendrik Colijn en de Rotterdamse havenlobby tot de 1,3 miljoen resp. 1,4 miljoen ondertekenaars van de twee petitionnementen tegen de Vlootwet.

Soms wees grotere binnenlandse betrokkenheid op meer interesse voor internationale politiek. In het geval van de discussies over de Vlootwet (1923; 1930) stond bijvoorbeeld de idealistische wereldvisie van pacifisten tegenover de conservatieve opvatting dat de uitbreiding van de vloot nodig was om Nederlandse belangen in Nederlands-Indië veilig te stellen. Vaak ook speelden binnenlandspolitieke motieven mee. In het geval van het Nederlandse gezantschap bij de Heilige Stoel steunden bijvoorbeeld in 1925 liberalen en socialisten de Kamermotie van de orthodox-protestantse SGP om het gezantschap op te heffen vooral om de regeringscoalitie van katholieken en protestanten te breken.²¹

Het buitenland gaf ondertussen aanleiding tot een uitbreiding van het aantal binnenlandspolitieke spelers op het terrein van de buitenlandse politiek. Aan het einde van de 19^e eeuw hadden al diverse ministeries gestudeerd op de gevolgen van het toenmalig protectionisme. Tijdens de Eerste Wereldoorlog vereiste de wankel neutrale positie van Nederland een grotere greep van de regering op het verloop van grensoverschrijdende handelsstromen. Vervolgens leidde de Europese golf van protectionisme in de jaren dertig van de twintigste eeuw ook in Nederland tot protectionistisch beleid, steun aan de boeren, plannen om de landbouwsector te hervormen, en een debat over de vraag of en hoe de overheid loonmatiging zou moeten afdwingen om de internationale concurrentiepositie nog enigszins op peil te houden.²² Industrialisatie gold in de jaren dertig van de twintigste eeuw voor

20) A.C. van der Zwan, 'Gepaste Afstand: Buitenlandse Zaken en Publiciteit', in: R.E. van Ditzhuyzen, *et al.*, *Tweehonderd Jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998, pp. 102-122.

21) Hellema, *Neutraliteit*, pp. 83 en 84.

22) H.A.M. Klemann, 'Een Handelsnatie in de Twintigste Eeuw', in: B. de Graaff, *et al.*, *De Nederlandse Buitenlandse Politiek in de Twintigste Eeuw*, Amsterdam, Boom, 2003, pp. 105-130.

de katholieke en sociaaldemocratische partijen als het middel om de werkgelegenheid te vergroten. Dat vereiste evenwel internationale vrijhandel in een monetair stabiel klimaat om ook de Nederlandse producten af te kunnen zetten. Niet verwonderlijk dat na de Tweede Wereldoorlog de Rooms-Rode regeringscoalities zowel inzetten op industrialisatie als internationale vrijhandel en monetaire stabiliteit.

In nauwe samenspraak met vakbonden en werkgevers voerden de naoorlogse regeringen een lagelonenpolitiek als grondslag voor een succesvolle exportgeleide economie. Ook al was steun voor boeren en het sociaal stelsel ook voor binnenlandse doeleinden ingezet (zoals het beperken van steun voor extreemrechtse en communistische partijen), het vormde eveneens een compensatie voor werknemers om zo de lagelonenpolitiek aanvaardbaar te maken.²³ Zo kwamen vanaf de jaren dertig andere ministeries dan die van Buitenlandse Zaken en Defensie nadrukkelijker in beeld bij de vorming van het buitenlandse beleid, namelijk het internationale monetair en handelsbeleid. Het ministerie van Economische Zaken kreeg de verantwoordelijkheid voor buitenlandse economische betrekkingen. Ook groeide de directe betrokkenheid van vakbonden, werkgevers en boerenbonden, deels verweven met politieke partijen, bij de besluitvorming van het Nederlands buitenlands beleid. Daarnaast raakte door de lagelonenpolitiek en de opbouw van de welvaartsstaat indirect een groeiend deel van de bevolking meer betrokken bij het buitenlandse beleid. Dat betekende een aanmerkelijke vergroting van de rol van de bevolking, die, waar het ging over het buitenlandse beleid, tot dan toe voornamelijk had gediend om dienstplichtigen te leveren en belastingen te betalen. Directe betrokkenheid bij het buitenlandse beleid van het grote publiek bleef echter ook na de Tweede Wereldoorlog beperkt.

Slechts op enkele onderwerpen liet het grotere publiek zich meer gelden. Dat betrof de annexatie van delen van Duitsland ter compensatie van het oorlogsleed en vooral de dekolonisatie in Azië. Dekolonisatie had de nodige binnenlandse repercussies. Mede daardoor bleven de grote protestantse partijen buiten de regering. Daarnaast moest de minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker (1948-1952) opstappen toen hij zich al te flexibel had getoond om Nieuw-Guinea af te staan. De invloed van het parlement bleef echter hoofdzakelijk beperkt tot de jaarlijkse begrotingsbehandelingen over het buitenlandse beleid.²⁴ Onderhandelingen over internationale verdragen zoals over de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) waren vooral een regeringsaangelegenheid. Wel behoorden diverse Kamerleden tot lobbynetwerken om ontwikkelingssamenwerking te lanceren (deels om voormalige koloniale deskundigen werk te verschaffen) en om alle onderdelen

23) Eric Jones, *Economic Adjustment & Political Transformation in Small States*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

24) Everts en Walraven, *The Politics of Persuasion*, p. 41.

van de krijgsmacht op sterkte te houden, en daarmee de Nederlandse wapenindustrie.

Bovendien probeerden enkele leden van de Tweede Kamer, zoals PvdA-woordvoerder Marinus van der Goes van Naters, een actievere rol te vervullen op het vlak van vooral Europese integratie. De moties die uit dat activisme voortvloeiden, waren echter ruim genoeg geformuleerd om de minister van Buitenlandse Zaken niet in de weg te staan. De parlementaire kritiek op de weinig federale opstelling inzake de Europese Defensiegemeenschap en de Europese Politieke Gemeenschap had slechts beperkte impact op de wat anti-supranationale koers van de regering. Bovendien bleef zeker voor de oudere generatie politici in het parlement het primaat bij de binnenlandse politiek liggen.²⁵ En ondanks de actieve rol van enkele Nederlanders in het opzetten van Europese en internationale samenwerking, accepteerden de meeste betrokkenen in regering en parlement (soms schoorvoetend en morrend) die samenwerking als onvermijdelijk en noodzakelijk, ook als dat het verdergaande opgeven van beleidsautonomie behelsde.²⁶

De vooroorlogse politiek van neutraliteit, afzijdigheid en onafhankelijkheid gold voorgoed als achterhaald in het geschiedenisbeeld van de belangrijkste politieke spelers. Het idee dat de geschiedenis onomkeerbaar is, had de basis gelegd voor de bereidheid compromissen te sluiten over de internationale en Europese positie van Nederland. Volgens peilingen bestond er ook onder de bevolking een meerderheid voor Europese supranationale samenwerking.²⁷ Behoudens referenda over Europese samenwerking in Bolsward en Delft was de betrokkenheid van het grote publiek bij Europese integratie evenwel minimaal.²⁸

Binnen politieke partijen bestond er nog wel debat over varianten van Europese samenwerking. Binnen de top van de PvdA waren er stevige discussies, en ook een deel van de achterban van de ARP liet zich niet direct overtuigen van de pro-federale lijn van de partij.²⁹ Uiteindelijk bleven er in de partijpolitiek slechts kleine kringen met een communistische, orthodox-

25) Jacques Bosmans, 'The Primacy of Domestic Politics: Christian Democracy in the Netherlands', in: M. Gehler & W. Kaiser (eds.), *Christian Democracy in Europe since 1945* (Volume 2), London, Routledge, 2004, pp. 54-66.

26) James Kennedy, *Nieuw Babylon in Aanbouw: Nederland in de Jaren Zestig*, Amsterdam, Boom, 1995, hoofdstuk 2.

27) J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1979, pp. 182ev.

28) CBS/ SCP, *Marktplaats Europa: Vijftig Jaar Publieke Opinie en Marktintegratie in de Europese Unie*, Den Haag, CBS/SCP, 2007.

29) Mathieu Segers, 'Nederland tegen zichzelf: De PvdA, het Debat over Europa in de Jaren Vijftig en de Doorwerking daarvan in de Europese Politiek van Nederland', in: F. Becker *et al.* (red.), *Het Ongemak van Europa*, Amsterdam: WBS/Mets & Schilt, 2009, pp. 100-118; Doeko Bosscher, *Om de Erfenis van Colijn: de ARP op de Grens van Twee Werelden (1939-1952)*, Alphen a/d Rijn, Sijthoff, 1980, p. 344.

protestantse en pacifistische achtergrond zich verzetten tegen de regeringskeuzes in het Europese en buitenlandse beleid. Hun verzet vloeide niet voort uit populistisch verzet tegen het establishment, maar uit een ideologische overtuiging hoe Nederland en de wereld eruit moesten zien. Aan het eind van de jaren vijftig had zich zo een brede consensus over de prioriteiten in het buitenlandse beleid gevormd: trans-Atlantische eenheid, Amerikaanse nucleaire hegemonie, een stevige dosis anticommunisme, de westelijke binding van Duitsland, en een economische en supranationale Europese Economische Gemeenschap open voor nieuwe leden, waarin de grote lidstaten niet zouden mogen domineren.³⁰ En de vorming en uitvoering van het buitenlands beleid werd overgelaten aan de ingewijden in de regering, ministeries en parlement.

Het binnenland in het buitenlandse beleid sinds de jaren zestig van de twintigste eeuw

Het einde van de jaren zestig geldt als een moment waarop het binnenland zich meer liet gelden in het buitenlands beleid van Nederland en de rest van het Westen.³¹ Verschillende factoren zijn daarvoor aan te wijzen. Allereerst gaf de ontspanning tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten landen in West-Europa het idee dat ze iets meer speelruimte hadden op het internationale toneel. Daarnaast groeide door dekolonisatie het aantal landen dat object van buitenlands beleid zou kunnen zijn, bijvoorbeeld als concentratieland voor ontwikkelingssamenwerking. Door de détente in de Koude Oorlog kon in het ontwikkelingssamenwerkingbeleid ook meer overwegingen dan alleen de machtsverhoudingen tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten een rol spelen. Détente en dekolonisatie boden zo meer keuzemogelijkheden in het buitenlands beleid, en dus meer gelegenheid tot betrokkenheid van verschillende spelers in het binnenland, variërend van het bedrijfsleven tot actiegroepen tegen autoritaire regimes en voor internationale solidariteit.

Daarnaast raakten binnenland en buitenland meer met elkaar verknoopt. Dat kwam doordat nationale overheden een grotere greep probeerden te krijgen op economie en maatschappij, terwijl die onder invloed stonden van ontwikkelingen over de grens. De nationale welvaartsstaat in opbouw kreeg zo ondermeer te maken met arbeidsmigranten en de afspraken in het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie en Europese Gemeenschap over hun sociale zekerheidsrechten. De binnenlandse bestrijding van internationale (drugs)criminaliteit en terrorisme ging gepaard met toenemende afspraken op

30) Duco Hellema, *Neutraliteit*, p. 214.

31) Everts, *Controversies at Home*; Everts en Walraven, *The Politics of Persuasion*; Holsti, *Public Opinion*; Hellema, *Neutraliteit*, pp. 315f.

vlak van justitie en soms ook politie in het verband van de Verenigde Naties (VN), de Raad van Europa, de Benelux en grensregio's. Ook het nieuwe beleidsterrein milieu vroeg om een grensoverschrijdende aanpak. Het gevolg van meer politiek – zowel nationaal als internationaal – was dat meer ministers, ministeries en daaraan gelieerde lobbynetwerken van belangengroepen en Kamerleden betrokken waren de internationale positie van Nederland.

De toename van het aantal internationale organisaties en afspraken gaf ondertussen gelegenheid tot meer discussie in het binnenland. Een eerste discussiepunt was welke organisaties waarvoor verantwoordelijk moesten zijn. Moest bijvoorbeeld vrijhandel eerst en vooral in de Europese Economische Gemeenschap (EEG) worden vormgegeven of ook in de diverse onderhandelingsrondes van de *General Agreement of Trade and Tariffs* (GATT)? Een volgend discussiepunt betrof wie er lid van die organisaties konden zijn. Moest het Verenigd Koninkrijk bij de EEG komen? Hoe belangrijk was dat voor Nederland? Een ander geschilpunt betrof wie Nederland zou moeten vertegenwoordigen in de diverse internationale organisaties. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken hadden al voortdurend gesteggeld over de behartiging van externe economische betrekkingen in de EEG. Nadat de premier in 1974 via de Europese Raad ook een eigen permanent platform had gekregen binnen de EEG, ontstond er meer spanning tussen hem en de minister van Buitenlandse Zaken.³² Het resulteerde in binnenlandspolitieke strijd over verantwoordelijkheden en de machtsverdeling tussen Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken.

Meer internationale organisaties en afspraken en meer betrokken binnenlandspolitieke spelers vergden meer afstemming en coördinatie om een gezamenlijk Nederlands standpunt in het buitenland naar voren te brengen. Zeker in EEG-verband ondervonden het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel daarin problemen. Als het ministerie van Buitenlandse Zaken al zelf niet verdeeld was over de prioriteiten in het Europees beleid, dan waren de overige ministeries met de daaraan gelieerde belangengroepen dat wel. De boerenlobby stond bijvoorbeeld anders in het conflict tussen Nederland en Frankrijk over het opstarten van intergouvernementele samenwerking op vlak van Europees buitenlands beleid dan het ministerie van Buitenlandse Zaken.³³

32) Duco Hellema, 'The Netherlands', in: B. Hocking & D. Spence (eds.), *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2005, pp. 177-190.

33) Zie: Mathieu Segers, 'De Gaulle's Race to the Bottom: The Netherlands, France, and the Interwoven Problems of British EEC Membership and European Political Union, 1958-1963', *Contemporary European History*, Vol. 19, no. 2, 2010, pp. 111-132.

Bovendien oriënteerden verschillende (afdelingen van) overige ministeries zich eerder op technocratische beleidswensen of belangen in het voornamelijk binnenlandse werkveld dan op de internationale positie van Nederland of de internationale machtsverhoudingen in het algemeen. Met andere woorden, de diverse ministeries hechtten regelmatig meer aan het specifieke beleidsbelang dan aan een vermeend algemeen nationaal belang. Dat gold eigenlijk ook voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Als dat namelijk zou accepteren dat er geen algemeen nationaal belang zou bestaan, zou het zijn eigen coördinatietaak overbodig verklaren. Dus ook Buitenlandse Zaken streefde een specifiek bureaucratisch belang na. Met de verschillende deelbelangen kwam het groeiende buitenland dus ook in het teken te staan van de machtsverhoudingen tussen ministeries.

Maar er waren meer binnenlandse ontwikkelingen die bijdroegen aan een grotere betrokkenheid van binnenlandse spelers in het buitenlandse beleid. Dat betrof in het bijzonder de groeiende belangstelling voor internationale vraagstukken onder een deel van de Nederlandse bevolking. Gelovigen in religie of ideologie voelden in toenemende mate een morele plicht om niet meer alleen hun eigen zuil en Nederland, maar heel de wereld hun goede boodschap te laten horen. Dit engagement van religieuze en linkse organisaties ging gepaard met een progressief optimisme dat van de wereld een beter oord te maken was door mensen te bevrijden uit de onderdrukkende (vooral autoritaire of kapitalistische) structuren waarin ze zich bevonden. Het resulteerde in allerlei georganiseerd activisme om de wapenwedloop te stoppen, solidariteit te tonen met ontwikkelingslanden en te protesteren tegen schendingen van mensenrechten. Groeiend bewustzijn van de onderlinge politieke, economische en sociale samenhang van de wereld versterkte in deze kringen het idee dat de natiestaat achterhaald was. Bovendien deed de natiestaat teveel denken aan de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Het verdedigen van de natiestaat en nationale belangen gold in deze kringen daardoor niet alleen als ouderwets en provinciaals, maar ook als fout. Volgens dit nieuwe zelfbeeld van Nederland mocht het niet tot de rang van Denemarken vervallen, maar moest het progressief en activistisch zijn. Nederland moest het goede voorbeeld aan de rest van de wereld geven door voorop te lopen in het beleid ten aanzien van een kernwapenvrije wereld, ontwapening, ontwikkelingssamenwerking en bevordering van de mensenrechten.³⁴

De Tweede Kamer kreeg meer aansporingen van een groeiend aantal linkse en christelijke actiegroepen om de minister van Buitenlandse Zaken via Kamervragen te controleren. NAVO-leden als Portugal en Griekenland kregen kritiek voor hun niet-democratische karakter, het Amerikaanse optreden in Vietnam en Chili kwam onder vuur te liggen, en de EEG werd als te weinig democratisch, te weinig sociaal en te weinig solidair met de Derde

34) Zie Kennedy, *Nieuw Babylon*.

Wereld, kortom te weinig progressief, afgeschilderd. Het linkse en christelijke engagement met de wereld leverde het ministerie van Buitenlandse Zaken meer werk op, omdat ze zich naar aanleiding van de politieke aansporingen nadrukkelijker en actiever op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten en ontwapening begaf.

Het grotere engagement met de wereld ging gepaard met een roep tot democratisering en een minder passieve opstelling van parlementariërs, burgers en media ten aanzien van het gezag. Het parlement onderzocht bijvoorbeeld kwesties als de aanschaf van wapenmaterieel en de naleving van Europese visquota. Burgers gingen de straat op om te protesteren tegen de Amerikaanse rol in de Vietnam-oorlog. Dienstplichtigen eisten vrijere gedragsnormen binnen het leger op. Militairen vlogen over het Binnenhof om hun wensen kracht bij te zetten. Die minder passieve opstelling van burgers was ook zichtbaar in de verminderde trouw aan partijen en andere zuilorganisaties. Met hun afkalvend aantal leden hadden religieuze organisaties en de communistische partij alle tijd (en een goede reden) om de campagne aan te voeren tegen het gebruik van de neutronenbom en de plaatsing van nieuwe kernwapens in Nederland. Massale demonstraties en handtekeningenacties vonden vervolgens plaats. Dalende kiezersloyaliteit maakte vooral christendemocratische en linkse partijen en politici gevoelig voor dergelijk protest. Een bepaald standpunt zou immers kiezers van partij kunnen doen veranderen. Mede met het oog op minder passieve, minder loyale kiezers uitte de PvdA kritiek over de grootte van de Nederlandse defensiebegroting, het Nederlandse lidmaatschap van de NAVO, en de Nederlandse houding ten aanzien van Oost-Europa en de internationale economische verhoudingen. Die kritiek leidde evenwel mede tot oprichting van een behoudender DS'70, een nieuwe concurrent op een steeds drukker kiezersmarkt. Verschil van mening over het buitenlandse beleid had zo dus repercussies voor de partijpolitieke machtsverhoudingen binnen Nederland. Als vanzelf staken daardoor binnenlandspolitieke overwegingen in het buitenlands beleid de kop op. Dat betrof niet alleen de electorale concurrentie tussen partijen. Binnen een partij als de PvdA vormde het buitenlandse beleid een gemakkelijke manier voor Nieuw Links om zich progressief te profileren tegenover het partijestablishment.³⁵

PvdA-leider Joop den Uyl weigerde echter al te radicale standpunten op het vlak van buitenlands beleid in te nemen vanwege de electorale kansen van zijn partij en ook om nationale coalitievorming met christendemocraten niet verder te bemoeilijken. De scherpe oppositiekoeers van de PvdA tegen het buitenlandse beleid van het kabinet Van Agt-Wiegel (1977-1981) kwamen niet alleen voort uit buitenlandspolitieke motieven, maar ook uit verbolgenheid over haar uitsluiting van regeringsdeelname. De Kamerleden in

35) Frank Zuidam, *Tussen Wens en Werkelijkheid: Het Debat over Vrede en Veiligheid binnen de PvdA in de Periode 1958-1977*, Amsterdam, Aksant, 2002.

de regeringsfracties die dat buitenlands beleid niet zonder meer steunden, vormden bovendien een extra uitnodiging voor de PvdA om te proberen het kabinet zo snel mogelijk te laten vallen. Binnenlandspolitieke verhoudingen tussen christendemocraten en sociaaldemocraten speelden zo al eerder een rol in het buitenlands beleid van Nederland.³⁶ Bij verkiezingen was het buitenlandse beleid overigens alleen tijdens het hoogtepunt van de demonstraties tegen kernwapens nog enigszins van belang in partijkeuze.³⁷

Al met al kalfde de zichtbare consensus over het te voeren buitenlands beleid af tot en met het begin van de jaren tachtig. De bereidheid om daarover compromissen te sluiten, nam eveneens af. Niettemin veranderde er in het daadwerkelijke buitenlandse beleid weinig. De NAVO bleef de hoeksteen van het veiligheidsbeleid en EEG, IMF, Wereldbank en GATT bleven de kaders voor internationale vrijhandel. Een meerderheid van de bevolking en partijen bleef deze koers ondersteunen. De koers was al ingezet net na de Tweede Wereldoorlog en vervolgens institutioneel verankerd in internationale organisaties en afspraken. Dat maakte het lastiger en kostbaarder voor de regering om de koers van buitenlands beleid te verleggen, ook al wilde een groeiend aantal ambtelijk, politiek en maatschappelijk betrokkenen in het binnenland dat. Wanneer het de basale keuzes van buitenlands beleid betrof, weigerden de belangrijkste makers van buitenlands beleid al te grote invloed van partijcongressen of verkoos men te wachten tot de storm van massademonstraties was gaan liggen. In een open politiek stelsel als Nederland kon iedereen weliswaar luid en duidelijk worden gehoord, de vraag was of er ook direct naar geluisterd werd.

De lang dienende minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns (1952-1971) liet soms nog openlijk blijken dat hij weinig ophad met progressieve oproepen vanuit het parlement en maatschappij. Hij wist echter dat zijn politiek voor het nationaal belang goed lag bij zijn nog altijd grote conservatieve achterban. Al onder het bewind van Luns werd echter steun van het progressieve kamp geworven door ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties een rol te geven in de beleidsvorming en -uitvoering. Daarnaast konden buitenlandwoordvoerders in het parlement mee op diplomatieke missies.³⁸ Al eerder waren die woordvoerders via de assemblees van diverse internationale organisaties onderdeel geworden van het internationale speelveld. Talloze adviesraden boden de gelegenheid deskundigen op te nemen. Door mogelijk kritische belangengroepen, parlementariërs en deskundigen te incorporeren in de vorming van het buitenlandse beleid, kon hun kritiek deels worden gesmoord doordat zij er nu zelf onderdeel van uit maakten.

36) R. Van Diepen, *Hollanditis: Nederland en het Kernwapendebat 1977-1987*, Amsterdam: Bert Bakker, 2004.

37) Everts, *Laat dat maar aan ons over*, p. 198.

38) Voorhoeve, *Peace*, p. 79.

Verder werden binnenlandse wensen overgenomen voor zover de bestaande uitgangspunten van het buitenlands beleid niet zouden worden aangetast. Daardoor kwam in het Nederlandse buitenlandse beleid meer aandacht voor mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en ontwapening. Verder lanceerde het ministerie van Buitenlandse Zaken – zij het met de nodige organisatorische pijn en moeite – een PR-beleid richting de eigen bevolking om het buitenlandse beleid beter te verdedigen.³⁹ In het taalgebruik zochten vooral de opvolgers van Luns meer aansluiting bij het progressieve zelfbeeld van Nederland. Door zo mee te bewegen met de progressieve kritiek op de koers van Nederland, bleef de feitelijke invloed van het binnenland beperkt. Beleidsmakers wijzigden de koers van hun buitenlands beleid niet zozeer, maar hadden wel meer te verdedigen in het binnenland.⁴⁰ De kring van betrokkenen bij het buitenlandse beleid was groter geworden sinds de jaren zestig. Een grotere kring van betrokkenen leidde als vanzelf tot binnenlandspolitieke motieven over de verdeling van de ambtelijke taken en electorale concurrentie. Dat resulteerde al met al tot meer gesteggel over het Nederlandse buitenlandse beleid tot in het begin van de jaren tachtig. Maar na de grote vredesdemonstraties kromp de kring van betrokkenen weer ineen tot de specialisten in de ministeries, parlement, regering en actiegroepen.

Een relatieve consensus over de internationale positie van Nederland kwam vervolgens terug toen de PvdA-leiding zich realiseerde dat een al te progressief beleid niet haalbaar was gegeven de internationale politieke en economische verhoudingen, en ook nadelig was voor haar regeringsdeelname zonder zicht op een progressieve meerderheid. Dat bleek vooral op het vlak van de Nederlandse welvaartsstaat in de wereldeconomie. De oliecrises in de jaren zeventig hadden het progressief optimisme al getemperd. De werkloosheid was stevig toegenomen, terwijl hoge arbeidskosten Nederlandse producten uit de wereldmarkt prijsden. Deels onder druk van de regering kwam in 1982 het akkoord van Wassenaar tussen werkgevers en werknemers tot stand om in ruil voor het behoud van werkgelegenheid de groei van lonen in te perken. Werknemers kregen dus zicht op werkgelegenheid als compensatie voor lagerelonenpolitiek. De afslanking van de welvaartsstaat moest er allereerst voor zorgen dat de staat minder belastingen en premies hoefde te heffen. Daarmee steeg de koopkracht en konden consumenten meer besteden. Daarnaast zou de staat ook minder renteopdrijvende leningen hoeven af te sluiten, waardoor investeringen door het bedrijfsleven goedkoper zouden worden. De welvaartsstaat gold dus minder als passende compensatie en meer als hinderpaal voor internationale competitieve kracht.⁴¹ En die

39) Van der Zwan, 'Gepaste afstand'.

40) R.A. Koole en R.B. Soetendorp, 'De Partij als Stootblok tussen Overheid en Samenleving: Politisering of Democratisering van het Nederlandse Buitenlandse Beleid?', in: *DNPP Jaarboek 1983*, 1983, p. 114.

41) E. Jones, *Economic Adjustment*.

conclusie trok ook de PvdA in de jaren tachtig, wat regeringscoalities met eerst het CDA en later de VVD mogelijk maakte.

Het binnenland in buitenlands beleid na de Koude Oorlog

Het einde van de Koude Oorlog vormde een nieuw kantelpunt in de rol van het binnenland in de buitenlandse politiek van Nederland.⁴² De ervaren dreiging van een grootschalige aanval uit het communistische oosten verminderde aanzienlijk. Dat vroeg om keuzes op het vlak van veiligheid en buitenlandse zaken. De ruimte daartoe was beperkter dan na de Tweede Wereldoorlog, omdat de keuzes nu deels binnen gevestigde instituties als de NAVO en Europese Unie (EU) plaatsvonden.

Er bleef echter nog genoeg stof tot discussie over binnen Nederland. Dat betrof allereerst de keuze of en hoe de Verenigde Staten van Amerika (VS) en de NAVO nog een rol hadden te vervullen voor de veiligheid van Nederland en Europa. Een volgende reeks van keuzes betrof de rol die de EU op zich diende te nemen op het vlak van veiligheid en buitenlandse zaken en hoe de EU een verenigd Duitsland, de neutrale landen tussen Oost en West en Oostbloklanden zou opnemen. Daarnaast konden er meer (militaire) vredesmissies worden gelanceerd in conflictgebieden, omdat de tegenstellingen van de Koude Oorlog niet langer de VN verlamden. Dat bood niet alleen meer opties om de Nederlandse krijgsmacht in te zetten, maar ook discussie over de organisatie van de krijgsmacht. De verminderde dreiging uit het oosten gaf aanleiding om bezuinigingen op de krijgsmacht door te voeren. Daarnaast waren regering en parlement naar aanleiding van de vredesmissie in Libanon al tot de conclusie gekomen dat dienstplichtigen niet zonder meer onvrijwillig zouden kunnen worden uitgezonden op vredesmissie. Een expeditieleger van professionele vrijwilligers kwam daarom als optie in beeld.

Een stroom aan nota's over buitenlandse zaken en defensie en hervormingen van de krijgsmacht volgde met de daarbij gepaard gaande discussies in en tussen regering, ambtenarij en parlement. Een partij als D66 wenste dat de EU zich op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid flink zou versterken. De christelijke en conservatieve partijen bleven echter grotere waarde hechten aan nauwe samenwerking met de VS, al dan niet via de NAVO. Wereldwijd (militair) optreden voor humanitaire doeleinden onder de VN-vlag kreeg ondertussen veel handen op elkaar, ook van GroenLinks dat een deels pacifistische achterban kende.

In de discussies over de diverse keuzes op vlak van veiligheid en defensie waren de ogen niet alleen gericht op de internationale positie van Nederland

42) Zie ook: Bertjan Verbeek en Anna van der Vleuten, 'The Domesticization of the Foreign Policy of the Netherlands: The Paradoxical Result of Europeanization and Internationalization', *Acta Politica*, 43(2/3), 2008, pp. 357-377.

en de wereldpolitiek in het algemeen. Het ministerie van Defensie en de krijgsmachtleiding zagen bijvoorbeeld in vredesmissies nieuw emplot voor een met bezuinigingen bedreigde organisatie. Verder gold steun voor vredesmissies als een toets voor de regeringsgeschiktheid van politieke partijen in de flanken van het partijpolitieke bestel, zoals GroenLinks.

De keuzes op het vlak van het buitenlands en veiligheidsbeleid deden het nodige stof opwaaien in de Nederlandse politiek. De mislukte poging om het Europees veiligheidsbeleid supranationaal te organiseren in de aanloop naar het Verdrag van Maastricht (1991) trok al de nodige aandacht. Het diplomatieke debacle maakte de regering schuw om nog het ideaal van een federaal Europa te propageren. Voortaan richtte zij zich meer op het pragmatisch dienen van het nationaal belang.

Bij de vorming van het paarse kabinet in 1994 kwamen de coalitiepartners PvdA, VVD en D66 niet tot overeenstemming over het buitenlands beleid en besloten tot een algehele herijking hetgeen leidde tot stevige controverses in regering, ambtenarij en parlement. Vooral de missie in Srebrenica, waar Nederlandse militairen bij een massamoord op Bosniërs aanwezig waren, kende dramatische gevolgen binnen de Nederlandse politiek. Het kabinet-Kok II trad er in 2002 om af, terwijl het parlement er nog een enquête aan wijdde. Eventuele steun van Nederland aan de Amerikaanse inval in Irak zette vervolgens in 2003 de coalitievorming tussen PvdA en CDA onder druk. De voortdurende discussie over een onderzoek naar die steun leidde vooral na publicatie van het rapport van de Commissie-Davids daarover in januari 2010 tot hevige spanningen tussen dezelfde partijen.

De keuzes in het buitenlandse en veiligheidsbeleid resulteerden allereerst in grotere betrokkenheid van het binnenland bij het buitenlandse beleid. Na het einde van de Koude Oorlog en de aanvankelijke euforie over de effectiviteit van vredesmissies gold de inzet van de krijgsmacht minder als vanzelfsprekend. De Tweede Kamer bedong daarop uiteindelijk een feitelijk instemmingsrecht met de uitzending van de krijgsmacht op vredesmissie buiten het Nederlandse en NAVO-territorium.⁴³ Daarnaast stond tussen 1995 en 2001 het hebben van draagvlak onder de bevolking in het toetsingskader voor vredesmissies als een overweging bij het besluit tot het uitzenden van militairen. De ophef over de keuzes in het buitenlands en veiligheidsbeleid raakte een veel bredere kring dan alleen de specialisten in parlement, regering, ambtenarij, wetenschap en actiegroepen. Als gevolg hiervan kwamen ook binnenlandspolitieke motieven naar boven, zoals de machtsverhoudingen tussen (regerings)partijen, tussen regering en parlement en tussen politiek en ambtenarij.

Maar ook op een andere manier nam de rol van het binnenland bij het buitenlandse beleid verder toe. De toenemende reikwijdte van internationale

43) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Inzet van de Krijgsmacht: Wisselwerking tussen Nationale en Internationale Besluitvorming* (advies no. 56), Den Haag, AIV, 2007.

afspraken en organisaties betrok meer binnenlandspolitieke spelers bij de internationale positie van Nederland en wereldpolitiek in het algemeen. Nederlandse bestrijders van (drugs)criminaliteit en terrorisme kregen bijvoorbeeld te maken met allerlei wereldwijde en Europese afspraken en organisaties op dat vlak. Uitvoerders van het Nederlandse monetaire beleid hadden verder onder meer rekening te houden met de vorming van de EMU. Lokale gemeentes moesten Europese regelgeving over aanbesteding en milieu gaan volgen. De vormgeving van het Nederlandse asiel- en immigratiebeleid vond niet alleen plaats op nationaal en internationaal, maar ook op Europees niveau.

De betrokkenheid van binnenlandse spelers bij het buitenlandse beleid strekte zich zo nadrukkelijk verder uit dan tot enkele specialisten in ambtenarij, parlement, regering, media en wetenschap. De toenemende reikwijdte van internationale en Europese afspraken en organisaties dwong deels binnenlandse consensus af. Een anti-Europese partij kon weinig beginnen in een regering, omdat het via de regeringsvertegenwoordiging in de Europese Raad en de Raad van Ministers niet anders kon dan in deze Europese organisaties mee te doen. Niettemin leidde die groeiende reikwijdte ook tot een groter belang van binnenlandspolitieke motieven in het buitenlandse beleid. Conflicten rezen bijvoorbeeld over de machtsverhoudingen tussen de premier en de minister van Buitenlandse Zaken, in het bijzonder over de vraag wie de coördinatie over het EU-beleid moest voeren.

Ondertussen resulteerden ook de vermeerdering en versnelling van grensoverschrijdende contacten in grotere betrokkenheid van binnenlandse spelers. Binnenlandse handelingen hadden daardoor sneller buitenlandse gevolgen en vice versa. Buitenlandse investeringen van banken en pensioenfondsen waren bijvoorbeeld in toenemende mate van invloed op de spaartegoeden en pensioenen in Nederland. De internationalisering van het bedrijfsleven maakte werkgelegenheidsbeleid afhankelijker van buitenlandse investeerders. Een ander voorbeeld betreft de spanningen tussen groepen migranten die veroorzaakt werden door etnische en religieuze conflicten in hun landen van herkomst. Op hun beurt hadden bijdragen aan de discussie over integratie van (religieuze) immigranten in Nederland weer repercussies voor de internationale positie en de belangen van Nederland. Dat maakte de inzet van zowel het lokale bestuur als ministeries verantwoordelijk voor integratie een relevante factor in het buitenlandse beleid van Nederland.

Waar op het vlak van het klassieke buitenlandse en veiligheidsbeleid Nederland wat meer speelruimte kreeg, gold dat op andere terreinen dus juist niet door de toenemende reikwijdte van Europese en internationale organisaties. Ook al was er niet altijd overeenstemming over het te voeren beleid binnen Nederland, de institutionele kaders van de EU, IMF, NAVO en

VN bleven goeddeels de regeringskoers bepalen.⁴⁴ Dat sloot aan bij de voorkeuren van het grote publiek. Ook al bleef de belangstelling voor en kennis over buitenlandse en Europese politiek laag, een ruime meerderheid kende een stabiele voorkeur voor de krijgsmacht en haar doelen (zoals wederopbouwmissies), een blijvende rol van de NAVO, ontwikkelingssamenwerking en Europese integratie.⁴⁵

Dat betekende niet dat er helemaal niks veranderd was na het einde van de Koude Oorlog. Er klonk meer kritiek op de VS, angst voor communisme had plaatsgemaakt voor angst voor de Islam, terrorisme en drugsmaffia, en EU-uitbreiding kon op steeds minder steun rekenen. Over specifieke militaire operaties zoals in Uruzgan of de effectiviteit van de EU en ontwikkelingssamenwerking waren er dan twijfels, maar een meerderheid ondersteunde de onderliggende principes. Ook het geloof in een actieve rol van Nederland op het internationale toneel en solidariteit met de rest van de wereld was wat verminderd, maar het bleef wel een substantiële factor. Niettemin klonk regelmatig het verwijt vanuit progressieve hoek dat heel Nederland door bekrompen provincialisme naar binnen was gekeerd en niet meer over de dijken heen wilde kijken. Hoe zou het toch komen dat een progressief buitenlands beleid minder steun leek te krijgen in Nederland?

Gezien het feit dat de publieke opinie goeddeels stabiel bleef na het einde van de Koude Oorlog, moet de oorzaak eerder in het object van het buitenlands beleid gezocht worden. Inderdaad was vooral de aard van Europese samenwerking veranderd. Sinds de vorming van de interne markt en het Verdrag van Maastricht raakte Europese integratie steeds nadrukkelijker aan de identiteit van de Nederlandse politieke gemeenschap, zoals in kwesties als de nationale munt, drugsbeleid, asiel- en immigratie en eventuele EU-uitbreiding met het voornamelijk Islamitische Turkije.⁴⁶ In hun oordeel over Europese integratie bleken kiezers meer belang te hechten aan identiteit dan aan economische factoren.⁴⁷ Een deel van het grote publiek bleek niet bereid om de verdergaande buitenlandse invloed te accepteren. Maar het betrof allereerst immigratie, dat sinds 1994 door steeds meer kiezers als nationaal probleem werd beschouwd.⁴⁸ Dat ging ook op voor het buitenlandse beleid, zoals de SP het in haar nationale verkiezingsprogramma van 2006 treffend formuleerde: 'Veel Nederlanders zijn graag bereid om onze rijkdom te delen met mensen die het minder hebben getroffen. Wij willen ook onze verantwoordelijkheid nemen voor vrede en veiligheid. Maar we hechten

44) Vergelijk: Jan Rood en M. Doolaar, 'Activisme als Risico: Buitenlands Beleid onder Balkenende', *Internationale Spectator*, 64(11), 2010, pp. 567-571.

45) Everts, *Publieke Opinions*.

46) Vergelijk: Hooghe en Marks, 'A postfunctionalist theory'

47) CPB/ SCP, *Europa's Buren*, Den Haag, CPB/SCP, 2008.

48) M. Rosema, et al., *Een Verdeeld Electoraat: De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht, Spectrum, 2006.

eveneens aan behoud van onze eigenheid en soevereiniteit. Wij willen graag helpen, maar laten ons niet graag de wet voorschrijven'.⁴⁹

Al vanaf de jaren negentig was de progressieve veronderstelling dat de natiestaat achterhaald en fout zou zijn, onder vuur komen te liggen. De natiestaat bood burgers nog altijd het kader voor identiteit, moraal, saamhorigheid, solidariteit en democratie in een globaliserende wereld en een verder integrerend Europa, lieten publicisten en politici als Frits Bolkestein, Paul Scheffer, Jan Marijnissen en Pim Fortuyn weten. Het progressieve zelfbeeld van Nederland kreeg zo competitie van de wens om de Nederlandse natiestaat zo goed mogelijk te handhaven of te versterken. Zo ontstond geleidelijk aan een variatie aan zelfbeelden van Nederland.⁵⁰

Partijen als D66 en GroenLinks zagen in navolging van hun kosmopolitisch, progressief beeld van Nederland open grenzen als een economische en culturele verrijking. Een multicultureel, democratisch en milieubewust Nederland en Europa en solidariteit met ontwikkelingslanden konden daarom op hun steun rekenen. Binnen in bestuurders- en gouvernementele partijen als CDA, VVD, PvdA en ChristenUnie (en tot zekere hoogte SGP) was een meer pragmatische koers te ontwaren. Een multicultureel Nederland, Europese integratie en internationale solidariteit golden niet (meer) als ideaal, maar als onvermijdelijk gegeven. Het Europese, buitenlandse en ontwikkelingssamenwerkingbeleid zou volgens deze pragmatische benadering vooral ten dienste moeten staan van nationale belangen. Naast het progressieve en pragmatische discours kwam ook een nieuw, nationalistisch discours op. Dat had de boodschap dat Nederland zoveel mogelijk zou moeten proberen de invloed van het buitenland te begrenzen en inperken. Dit om Nederlandse solidariteit, macht, identiteit en democratie te beschermen. Met name de populistische LPF en de anti-Islampartij PVV voeren een nationalistische koers, terwijl de populistisch-linkse SP progressieve solidariteit met de Derde Wereld combineerde met de nationalistische wens dat Nederland zich niet door het buitenland de wet laat voorschrijven.

49) SP, *Een Beter Nederland, voor Hetzelfde Geld: Verkiezingsprogramma van de SP 2006-2010*, 2006, p. 67.

50) Zie: Hans Vollaard, 'The Dutch Discourses of a Small Nation in an Inefficient Europe: Cosmopolitanism, Pragmatism, and Nationalism', in: R. Harmsen en J. Schild (red.), *Debating Europe: The 2009 European Parliament Elections and beyond*. Baden-Baden, Nomos, 2011.

Conclusie: het verwerven van binnenlandse steun voor buitenlands beleid

Vershil van inzicht onder binnenlandse spelers over welke rol Nederland in Europa en de wereld zou moeten spelen is op zich geen nieuws. In de jaren vijftig hadden de communisten, katholieken, liberalen en orthodox-protestanten ook al uiteenlopende perspectieven op Europese en internationale samenwerking. Het verschil met toen is dat de diverse zelfbeelden nu makkelijker in het parlement en ook regering vertegenwoordigd raken. Dat komt allereerst door de verminderde partijloyaliteit. Ook al zijn Nederlanders redelijk stabiel gebleven in hun beleidsvoorkeuren, zij zijn in de afgelopen twintig jaar wel veel minder stabiel geworden in partijkeuze.⁵¹ Van de weeromstuit veranderen partijen ook vaker van standpunt (op het vlak van buitenlands beleid vooral ten aanzien van identiteitsgebonden kwesties, zoals Europese integratie en de Islam) om meer kiezers aan te trekken, waardoor kiezers weer gedwongen zijn nieuwe keuzes te maken. Ook al achten Nederlandse kiezers buitenlands beleid en Europese politiek nog steeds van weinig doorslaggevend belang in hun partijkeuze (hoewel integratie en welvaartsstaat indirect alles met buitenlands beleid hebben te maken),⁵² partijen met een nieuw geluid op het vlak van buitenlands beleid kunnen daardoor wel sneller groeien in het parlement.

Het parlement fragmenteert. Als gevolg daarvan komt een kleinere en/of nieuwe partij eerder in aanmerking voor een regeringsmeerderheid. Ook dat vergroot de kans dat partijen met andere, nieuwe zelfbeelden van Nederland bij de regering betrokken raken. Ook al zijn de voorkeuren in het buitenlandse beleid onder het grote publiek relatief constant gebleven en doet het buitenland inclusief Europa er weinig toe in verkiezingen, een nieuwe koers in het buitenlands beleid kan dus toch opeens relevant worden in politiek Den Haag.

Het referendum over het Europees Grondwettelijk Verdrag bood het grote publiek de gelegenheid zich direct uit te laten over de Nederlandse positie in Europa. Buitenlandspolitieke overwegingen waren daarbij meer van belang dan binnenlandspolitieke motieven zoals het afstraffen van de zittende regering.⁵³ Ja-stemmers zagen de Europese grondwet eerder als een beperkte, noodzakelijke stap om de EU slagvaardiger en democratischer te maken. Veel nee-stemmers in het grondwetsreferendum waren van mening dat de (uitbreidende) EU, met meer invloed voor grotere lidstaten, de Nederlandse identiteit en macht teveel aantastte. De verandering van het karakter van Europese integratie liet dus zijn sporen na. Samen met het wisselende lot van

51) Rosema, *Een verdeeld electoraat*.

52) Everts, *Publieke Opinions*, p. 198.

53) Zie: Kees Aarts en H. van der Kolk, 'Understanding the Dutch "No": The Euro, the East, and the Elite', *PS Online* April, 2006, pp. 243-246.

partijen heeft dat het verzet tegen buitenlandse invloed op de identiteit van de Nederlandse politieke gemeenschap aan het licht gebracht. Een veranderd oordeel over het buitenlandse beleid heeft dus eerder daarmee te maken, dan met de relatief constante voorkeuren van het grote publiek.

De geschiedenis van de besluitvorming over het buitenlandse beleid van Nederland laat zien dat het aantal betrokkenen is toegenomen. Waar ze voorheen slechts zijdelings, achteraf of indirect een rol speelden, zetten andere ministeries dan het ministerie van Buitenlandse Zaken, het parlement, partijen, belangen- en actiegroepen en de kiezers een groter stempel op de keuzes in het beleid ten aanzien van de internationale positie in Nederland en wereldpolitiek in het algemeen.

Een belangrijke oorzaak daarvan is dat er gewoonweg meer (internationale) politiek is, waardoor meer binnenlandse spelers betrokken raken bij het buitenlandse beleid. Daarnaast gaat de reikwijdte van internationale samenwerking zover dat het nu nadrukkelijk de identiteit van de Nederlandse politieke gemeenschap raakt. Waar er onder het grote publiek brede steun blijft voor het lidmaatschap van de EU, IMF, VN en NAVO en een actieve rol van Nederland in de wereld, blijkt ook dat voor een deel van het electoraat daar een grens te worden overschreden. Zeker omdat het binnenland er nu meer toe doet in het buitenlandse beleid, wordt die grens ook meer zichtbaar. Dat alles heeft geresulteerd in meer verdeeldheid in het parlement in drie kampen die respectievelijk een nationalistisch, pragmatisch dan wel kosmopolitisch-progressief buitenlands beleid voorstaan.

De vraag blijft dan nog overeind welk kamp het gemakkelijkst steun voor zijn buitenlandkoers kan verwerven in het binnenland. Uitsluiting van regeringsdeelname werd voorheen gebruikt om bepaalde koers af te dwingen. CPN, SGP en tot op zekere hoogte de PvdA in de jaren tachtig van de twintigste eeuw hebben dat bijvoorbeeld gemerkt. Aangezien er nu meer partijen nodig zijn voor een regeringsmeerderheid, zal geen van de kampen automatisch worden uitgesloten. In het verleden zijn daarnaast kritische spelers geïncorporeerd in het buitenlandse beleid, zoals ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties in de jaren zestig. De goedgediplomeerde belangengroepen konden redelijk makkelijk worden ingelijmd in het beleidsproces, maar dat lijkt minder goed mogelijk met de beperkt georganiseerde nationalistische groep. Het incorporeren van nationalistische parlementariërs in diplomatieke missies kan nog wel worden gebruikt om kritiek op niet-nationalistische koers te smoren.

Een ander instrument om steun voor buitenlands beleid te verwerven is het compenseren van de verliezers daarvan via binnenlands beleid. Na de Tweede Wereldoorlog compenseerde de opbouw van de welvaartsstaat de verliezers van het beleid om open grenzen na te streven en een lagelonenpolitiek te voeren. De vraag is wat er nu nog te bieden is aan de verliezers van lagelonenpolitiek en open grenzen: de welvaartsstaat geldt immers steeds meer als hinderpaal voor internationale concurrentiekracht. Bovendien kan het internationale bedrijfsleven en kapitaal makkelijker de

regering onder druk zetten door te dreigen het land te verlaten. Dat maakt het voor meer plaatsgebonden werk(zoek)enden en vakbonden lastiger hun wensen er doorheen te krijgen. Juist lager opgeleiden en uitkeringsgerechtigden zijn vaker nationalistisch georiënteerd.⁵⁴ Is compensatie van economisch verlies al lastiger, dat geldt nog meer voor cultureel verlies. Onder hen zal het dus het minst makkelijk zijn om hun indirecte steun te verwerven voor het buitenlandse beleid.

Door de grotere rol van het binnenland in buitenlandse politiek is dat echter wel meer van belang, hoe lastig dat ook is voor een klein land met open grenzen. Het is niet zonder reden dat verschillende adviesorganen al hebben opgeroepen om meer werk te maken van overtuigende communicatie, die verdergaat dan een wervingsspotje om te werken in de krijgsmacht.⁵⁵ Dat is en zal in ieder geval wennen zijn voor de klassieke besluitvormers van buitenlands beleid, die lange tijd weinig rekening hoefden te houden met het grote publiek in hun werkzaamheden.

54) Kees Aarts en H. Van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa: Het Referendum over de Europese Grondwet*. Amsterdam, Bert Bakker, 2005.

55) Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Maatschappij en Krijgsmacht* (advies no. 48), Den Haag, AIV, 2006; Wetenschappelijke voor het Regeringsbeleid, *Aan het Buitenland gehecht*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2010.

Nederland: zoekend naar houvast in een onzekere wereld

Jan Rood

Inleiding

In de inleiding van deze bundel wordt een aantal fundamentele vragen gesteld inzake de oriëntatie en grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid zoals dat vanaf de Tweede Wereldoorlog door opeenvolgende regeringen is gevoerd. In de kern gaat het daarbij om de vraag of het Nederlands buitenlands beleid in voldoende mate is toegesneden op de wereld van vandaag en morgen.

Dat buitenlands beleid wordt grosso modo vanuit een drietal invalshoeken uitgedaagd. Allereerst is er de ingrijpende verschuiving in de mondiale machtsverhoudingen, die bekend is komen te staan als ‘the rise of the rest’. Het naoorlogse Westers gedomineerde internationale bestel maakt plaats voor een, in de woorden van de WRR, veel meer *hybride* wereld, waarin zich nieuwe mogelijkheden manifesteren, maar waarin ook een veelheid aan niet-statelijke actoren een plaats opeist.¹ Nederland, van oudsher qua positie en partners stevig ingebed in Westerse samenwerkingsverbanden, ziet zich bijgevolg kleiner worden in een grotere wereld. Ten tweede staat de steun voor een actief buitenlands beleid al enige tijd onder druk. De periode waarin

1 WRR, *Aan het buitenland gehecht; over verankering en strategie van het Nederlands buitenlands beleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010 (WRR rapporten aan de regering 85).

een politiek breed gedeelde consensus bestond over de uitgangspunten van het buitenlands beleid en er op dit vlak sprake was van ‘permissive consensus’ in de Nederlandse samenleving is voorbij. De marges voor een actief buitenlands beleid lijken daarmee smaller te zijn geworden. Die ontwikkeling valt, ten derde, samen met een periode waarin Nederland ook voor wat betreft het buitenlands beleid de tering naar de nering moet zetten als gevolg van de financieel-economische crisis. Bezuinigingen op het OS-budget, het defensie-apparaat en het postennetwerk betekenen voor een land dat het voor zijn invloed primair moet hebben van aanwezigheid in de Europese arena en op het wereldtoneel, dat minder middelen voorhanden zijn om die zichtbaarheid te garanderen.

Hoe in het licht van deze ontwikkelingen een buitenlands beleid te voeren dat recht doet aan de Nederlandse belangen? In antwoord op die vraag wordt vanuit verschillende hoeken –ook in deze bundel– de noodzaak tot aanpassing en aanscherping van het buitenlands beleid bepleit. Zo is ondermeer door de WRR aanpassing voorgesteld door een zwaarder accent te leggen op de Europese Unie als schakel naar de wereld.² Daarnaast is er een pleidooi voor een scherpere prioriteitsstelling in het Nederlands buitenlands beleid. Met minder middelen en in een meer gefragmenteerde wereld kan Nederland, wil het verschil maken, het zich niet langer permitteren om zich met alles bezig te houden. De kracht van het buitenlands beleid moet in deze visie gezocht worden in ‘niches’ waarin Nederland op grond van kennis en ervaring kan excelleren en aldus invloed kan verwerven en het eigen (economisch) belang kan dienen.³ Dat eigen belang, in het bijzonder dan het economisch belang, is hoe dan ook zwaarder gaan wegen gelet op de door het kabinet-Rutte uitgezette beleidslijn. Bevordering van het Nederlands *economisch* belang is naast de klassieke doelstellingen van stabiliteit, mensenrechten en internationale rechtsorde, onder dit kabinet expliciet tot een van de hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid verheven.⁴ Het postennetwerk en het beleidsinstrumentarium (waaronder OS-hulp) moeten ook sterker, zo stelt het kabinet, worden ingezet om dit belang te dienen.⁵

Kortom, er is het nodige aan de hand rond het Nederlands buitenlands beleid. De vraag die in deze slotbeschouwing wordt besproken is of een (verdere) aanpassing in antwoord op de veranderende context van dat buitenlands beleid daadwerkelijk noodzakelijk is.

2 Idem.

3 Zie o.a. de bijdrage van Yvonne Kleistra in deze bundel. Zie ook: WRR, *Minder pretentie, meer ambitie; Ontwikkelingshulp die verschil maakt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010 (WRR rapporten aan de regering 84).

4 Zie: *Vrijheid en verantwoordelijkheid; Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag, 30 september 2010.

5 Zie o.a. de brief aan de kamer inzake ‘Modernisering Nederlandse Diplomatie’ (brief d.d. 8 april 2011) en de ‘Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking’ (brief d.d. 18 maart 2011).

Het buitenlands beleid in een ‘nutshell’

Die vraag is extra relevant, omdat het Nederlands buitenlands beleid in zijn basisoriëntaties, in weerwil van alle veranderingen die het wereldbestel sinds de Tweede Wereldoorlog heeft ondergaan, wordt gekenmerkt door een hoge mate van *continuïteit*, in de vorm van een blijvende oriëntatie op de drie ‘ankers’ die zo kenmerkend zijn voor het naoorlogs buitenlands beleid⁶. Werd na de Tweede Wereldoorlog het eerdere beleid van afzijdigheid en neutraliteit verlaten door zich te nestelen in de Transatlantische relatie, ook vandaag staat de band met de Verenigde Staten nog onverminderd centraal in dat buitenlands beleid. ‘Het Transatlantisch partnerschap fungeert als anker van stabiliteit en veiligheid in de wereld’, zo schreef het kabinet-Rutte begin 2011. En daarmee fungeert de NAVO nog immer als baken voor het Nederlands veiligheids- en defensiebeleid. Dat geldt niet minder voor het tweede anker, de samenwerking en integratie in EU-verband, waarover de regering in hetzelfde schrijven opmerkt dat deze ‘een dominante arena voor Nederland’ blijft. En tot slot, het derde anker: ook onder het kabinet-Rutte blijft het multilaterale bestel richtpunt voor het buitenlands beleid. ‘Als het gaat om de ontwikkeling van een internationaal bestel dat op afspraken en regels is gebaseerd, blijft onze mondiale en multilaterale oriëntatie bij de Verenigde Naties een belangrijk fundament’, zo wordt gesteld.⁷ Een positionering waarmee niet alleen wordt vastgehouden aan de bekende drieslag Atlantica, Europa en de wereld als de klassieke ijkpunten voor het Nederlands buitenlands beleid, maar die bovenal naadloos aansluit bij de opstelling van eerdere kabinetten. Inderdaad, continuïteit als belangrijkste kenmerk.⁸

Deze continuïteit blijkt ook waar de oriëntatie op deze kaders door de decennia heen wordt geschraagd door een qua doelstellingen ambitieus buitenlands beleid, met bevordering van de internationale rechtsorde als grondwettelijk vastgelegde leidraad voor het Nederlandse optreden. Een beleid dat bovendien wordt ondersteund met de inzet van relatief veel middelen. Dat geldt voor de positie als OS-donor, maar ook voor het diplomatieke instrumentarium en het militaire apparaat dat na het einde van de Koude Oorlog is getransformeerd tot een veelzijdig inzetbaar instrument, dat ook in het hogere geweldsspectrum een bijdrage kan leveren. Een indrukwekkend geheel, dat de WRR tot de conclusie brengt dat Nederland

6 Zie: Jan Rood en Marieke Doolaard, ‘Activisme als risico: buitenlands beleid onder Balkenende’. *Internationale Spectator*, 64(11), 2010, pp. 567-571.

7 De citaten zijn ontleend aan de kabinetsreactie op het WRR-advies ‘Aan het buitenland gehecht’. Zie: Brief aan de Eerste Kamer d.d. 1 februari 2011.

8 Dit kenmerk wordt nog eens onderstreept doordat pogingen om dit patroon te doorbreken, zoals bijv. met de ‘herijking’ onder minister Van Mierlo midden jaren negentig van de vorige eeuw, mislukt zijn.

een neiging heeft bovenproportioneel te willen presteren.⁹ Een indruk die nog sterker geldt voor die periodes waarin dat buitenlands beleid sterker door morele en ideële motieven wordt bepaald (Nederland als gidsland) en/of Nederland een activistisch buitenlands beleid voert (betrokkenheid bij Irak en Afghanistan).¹⁰

Het strookt met het zelfbeeld van een land dat op grond van zijn historie en positie (een middelgroot land) serieus genomen wil worden en dat een zekere verongelijkheid vertoont, indien dit in eigen ogen onvoldoende het geval is.¹¹ Het stemt ook overeen met het beeld van een land dat in staat is geweest om boven het eigen soortelijk gewicht uit te stijgen op basis van inzet van middelen, brede aanwezigheid binnen internationale organisaties, reputatie en relaties. Een omstandigheid die niet in de laatste plaats het resultaat is geweest van de naoorlogse keuze voor Atlantica en Europa. Au fond is Nederland in staat geweest 'to punch above its weight' in de 'slipstream' van de naoorlogse Westerse (lees: Amerikaanse) dominantie van het internationale bestel.

Laverend tussen moralisme, activisme en pragmatisme is daarbij de rode draad in het naoorlogse buitenlands beleid onmiskenbaar gericht op de verzekering van een internationaal bestel waarin de grote landen aan regels gebonden zijn en machtsverschillen zoveel worden geneutraliseerd, opdat Nederland niet vermalen wordt in het machtspolitieke spel der groten. In de woorden van Hellema, een voortzetting van de vooroorlogse evenwichtspolitiek¹², maar nu niet door onttrekking maar door een beleid van 'binding' en 'bandwagoning'. 'Binding' via internationale spelregels in de vorm van een internationale rechtsorde, een functionerend multilateraal bestel dat op handelsgebied een 'level playing field' garandeerde en een Europese communautaire rechtsorde. 'Bandwagoning' door als trouwe bondgenootgenoot bescherming te zoeken bij een buiten-Europese mogendheid, die de machtsverschillen op het Europese continent neutraliseerde. Een actief buitenlands beleid, inclusief de bereidheid verantwoordelijkheden en risico's te nemen, was en is daarbij het middel om directe eigen belangen te behartigen. Het stelde en stelt Nederland in staat om waar deze belangen met samenwerking gediend zijn samenwerking te bevorderen, maar het is ook vooral een manier om een plaats aan de tafel te verwerven en zo mee te kunnen beslissen over de (in)richting van het internationale bestel.

9 WRR, *supra* noot 1, pp. 48-51.

10 Zie: Jan Rood & Marieke Doolaard, *supra* noot 6.

11 Zie: Ruben van Genderen, 'Nederland als middelgrote mogendheid: poging tot volwassenheid?', *Internationale Spectator*, 65(1), 2011, pp. 14-18.

12 Duco Hellema, *Nederland in de wereld; de buitenlandse politiek van Nederland*. Houten/Antwerpen: Spectrum, 2010.

Een veranderende wereld

Die plek aan tafel is niet langer gegarandeerd, zelfs niet bij een actieve inzet van middelen. Laat staan dat die plek zeker is in een periode waarin de middelen onder druk staan en Nederland niet langer in staat is om bepaalde verantwoordelijkheden op zich te nemen. Een ‘vanzelfsprekende’ Nederlandse plaats aan de hoofdtafel behoort, kortom, tot het verleden. Dat is de natuurlijke consequentie van de versnelling van de geschiedenis en de omkering van de wereldmachtsverhoudingen die gaande is. Landen als Nederland dalen simpelweg gestaag in de nieuwe mondiale pikorde. Het Nederlandse lot binnen de G20 is hier illustratief. Waar het zelf meent op grond van de positie als 16e mondiale economie, handelsnatie, en financieel centrum recht te hebben op een plek binnen dit gremium, wordt Nederland thans, na enkele malen op het ‘klapstoeltje’ te hebben mogen aanschuiven, buitengesloten van dit gezelschap der groten. Dat is veelzeggend. Immers, de opwaardering van de G20 illustreert dat meer informele (‘less rule-based’) vormen van internationale governance aan betekenis winnen, en zij is er bovendien op gericht om tot een betere weerspiegeling van de zich ontwikkelende nieuwe mondiale machtsverhoudingen te komen. Dan valt Nederland –en daar verandert het zelfbeeld van serieus te nemen middelgroot land niets aan- buiten de boot. Sterker, in de ogen van opkomende landen is de door Nederlandse geclaimde status toch vooral een erfenis uit het verleden; de periode van Westerse dominantie die op haar eind loopt.

Tegelijkertijd bieden de klassieke bakens waarop het Nederlands buitenlands traditioneel heeft gevaren ook minder zekerheid. De Europese Unie verkeert in een volgens sommigen existentiële crisis. De solidariteit waartoe markt en munt dwingen, heeft een hoge prijs. Tegelijkertijd is de economische vervlechting zodanig dat verdere escalatie van de huidige schulden crisis de eigen welvaart op het spel zet. ‘Meer Europa’ lijkt de enig begaanbare uitweg. Maar dat is een moeilijke weg in een tijd van Eurosceptis, zeker voor een land dat een politieke unie altijd op afstand heeft willen houden. Onzekerheid heerst ook over de bestendigheid van de Transatlantische relatie. Voor de VS is Azië belangrijker dan Europa. Dat is voor een deel de resultante van het welslagen van het Europese project en het einde van de Koude Oorlog. ‘Europa’ is vanuit Amerikaans strategische perspectief veilig en daarmee niet langer prioritair. De keerzijde is echter dat waar zich in de omgeving van de EU veiligheidspolitieke uitdagingen voordoen, de Europeanen niet langer mogen rekenen op de VS als redder in de nood. De afstandelijke Amerikaanse opstelling in de Libië-crisis is in dit opzicht een aanwijzing voor de toekomst. Een vooral voor Nederland verontrustend toekomstbeeld, want in het verleden gold een actieve betrokkenheid van de VS als het instrument bij uitstek om de grote EU-lidstaten tot terughoudendheid te dwingen. Een toekomstbeeld dat bovendien nog eens onderstreept dat de vaak door Nederland zelf geclaimde speciale relatie met de VS –immers, een trouwe bondgenoot- alsmaar minder in de

realiteit geworteld is. Laat staan dat er nog enige ruimte is voor Nederland om als ‘honest broker’ tussen de VS en de Europese bondgenoten op te treden. Het laatste anker –een multilaterale mondiale rechtsorde- biedt al evenmin veel houvast in het huidige tijdsgewricht. Nog los van de vraag of Nederland zelf wel altijd even consequent is omgegaan met de opdracht om deze te bevorderen, kan vastgesteld worden dat dit bestel hoe dan ook in een ernstige legitimiteits- en effectiviteitscrisis verkeert. Het is dermate slecht toegesneden op de vraagstukken en machtsverhoudingen van vandaag en morgen dat het zich onherroepelijk gesteld ziet voor keuze tussen aanpassing of ten onder gaan. Bij aanpassing zal Nederland moeten inschikken.

Kortom, het fundament onder de naoorlogse strategie van ‘binding’ en ‘bandwagoning’ vertoont scheuren als gevolg van de tektonische aardverschuivingen die zich in het internationale systeem voordoen. Waar Nederland steeds minder kan rekenen op een vanzelfsprekende plek aan tafel en het derhalve nog sterker moet hebben van een actieve inzet van middelen, staat het buitenlands beleid tegelijkertijd onder druk van bezuinigingen en een fragiel draagvlak. Wat te doen?

Een ‘realistisch’ buitenlands beleid

Een optie zou kunnen zijn om gegeven de afkalvende positie en de afnemende middelen en binnenlandse speelruimte een grotere afstand te nemen van de internationale politiek. Een terugkeer naar de eerdere politiek van ‘afzijdigheid’, maar dan in een andere context, als antwoord op de wereld van vandaag. Een dergelijke ‘keuze’ zou impliceren dat Nederland de hoop heeft opgegeven op buitenlandspolitiek gebied nog enig verschil te kunnen maken. In de radicale variant van afzijdigheid zou een dergelijke opstelling aansluiten bij wat in delen van de samenleving en de politiek leeft, waarbij deze groeperingen er blijkbaar van uitgaan dat Nederland door onttrekking beter af zal zijn. In een milde variant –die doorklinkt in het beleid van het kabinet-Rutte- voert Nederland wel degelijk nog een actief buitenlands beleid – immers, continuïteit is kenmerkend- maar weegt het directe (economisch) eigen belang daarin zwaarder. Altruïsme, idealisme, moralisme, al te groot activisme zijn uit den boze. Pragmatisch meedeinend op het internationale tij, maar de (economische) kansen grijpend indien deze zich voordoen, dat is het Nederlands beleid! De vraag kan overigens gesteld worden of alle retoriek en zelfbeelden daargelaten, dit laatste hoe dan ook niet een treffende samenvatting is van het Nederlands buitenlands beleid door de decennia heen.

Ten aanzien van een ‘keuze’ voor onttrekking kan opgemerkt worden dat deze haaks staat op het naoorlogse patroon van bondgenootschappelijke verplichtingen, lidmaatschappen en verantwoordelijkheden dat Nederland is aangegaan, en daarmee een dusdanige breuk met dit verleden zou betekenen dat in een klap iedere geloofwaardigheid zou zijn verdwenen. Een overweging

die zwaar weegt, waar er belangen zijn (economisch, consulaire, vitaal) die niet door anderen zullen worden waargenomen. Onttrekking is bovendien geënt op de veronderstelling dat Nederland geen invloed meer heeft, teveel betaalt voor die invloed, etc. Bij dat laatste moet dan direct worden opgemerkt dat, hoewel de Nederlandse positie onder druk staat, dit sterk afhangt van de kaders waarover gesproken wordt. Als het gaat om de grote mondiale politieke vraagstukken is Nederland een minder belangrijke speler geworden. Maar zolang het nog prominent in IMF en Wereldbank aanwezig is, kan het ook op dat niveau een rol spelen. Bovendien, het verhaal wordt al weer anders als naar het niveau van de EU wordt gekeken. Met andere woorden, als landen als van het kaliber Luxemburg en Estland nog een actief buitenlands voeren, lijkt er zeker voor Nederland geen reden om in huidige tijdsgewricht daar van af te zien.

Dat leidt tot de vraag of het buitenlands beleid gegeven de afnemende middelen en de relatieve achteruitgang van de Nederlandse positie gediend zou zijn met scherpere inhoudelijke keuzes en prioriteiten, mogelijk zelfs met het benoemen en benutten van 'niches'. Dit alles vanuit de gedachte dat waar deze strategie zich vertaalt in economisch gewin of meer invloed, dit ook ten goede zal komen aan versterking van het publieke draagvlak voor een actief buitenlands beleid. Een opstelling die doorklinkt in het beleid van het kabinet-Rutte en in de adviezen van de WRR.

Nu valt moeilijk bezwaar te maken tegen een buitenlands beleid waarin keuzes worden gemaakt. De vraag is bovendien of dat niet ook al in het verleden gebeurde. Vrijwel ieder kabinet heeft immers gepoogd om een eigen buitenlands politieke agenda met specifieke aandachtspunten te formuleren, variërend van mensenrechten, armoedebestrijding, HIV, security sector reform, fragiele staten tot en met het omarmen van het 3D-concept als een Nederlands exportproduct. Keuzes maken is niet het punt. Vast kunnen blijven houden aan keuzes en deze inbedden in een meer strategisch beleid is daarentegen veel lastiger. Lastiger vanwege electorale en beleidsmatige cycli, maar vooral vanwege de immer turbulente en door onverwachte gebeurtenissen gedreven internationale agenda. Wie daarbij optelt dat Nederland met zijn open economie en samenleving op vele manieren verbonden is met de buitenwereld, hoeft vervolgens niet verbaasd te staan over het feit dat ondanks keuzes en prioriteiten de buitenlandpolitieke agenda breed en zeer divers blijft. Dit weerspiegelt te complexiteit van de internationale agenda.

Keuzes krijgen daarnaast ook pas overtuigingskracht en betekenis als zij zijn ingebed in een breder verhaal over de plaats en rol van Nederland en de Nederlandse internationale belangen en berusten op een analyse van wat Nederland op eigen kracht vermag en waar het omwille van zijn belangen toch

vooral is aangewezen op samenwerking met anderen.¹³ Zo klinkt een pleidooi om het economisch belang centraal te stellen in het buitenlands beleid en de Vaderlandse diplomatie daarop in te richten, op het eerste gezicht aantrekkelijk. Maar het zou toch van gebrek aan realiteitszin getuigen als een regering zich er niet bewust van zou zijn, dat die economische diplomatie en belangenbehartiging slechts succesvol kunnen zijn binnen de bredere context van Europese en mondiale afspraken inzake vrijhandel, wisselkoersstabiliteit, buitenlandse investeringen, ‘sovereign wealth funds’, etc. Maar dan dringt de vraag zich op wat Nederland op die bredere dimensies via een actief buitenlands beleid kan bijdragen aan een internationale orde die dienstig is aan de directe Nederlandse belangen. En die vraag komt bij iedere keuze terug, of dat nu prioriteiten als de internationale rechtsorde, of water of voedsel betreft.

Dan tekent zich bij het beantwoorden van die vraag –paradoxaal- een opmerkelijke *continuïteit* af. Het Nederlands belang is nog immer gelegen in een mondiale en Europese ordening die machtspolitiek kanaliseert en mitigeert. De bakens waarop Nederland traditioneel heeft ingezet, zijn bij alle mitsen en maren die hiervoor zijn beschreven, nog steeds de belangrijkste kaders waarbinnen Nederland invloed kan uitoefenen. Dat geldt in het bijzonder voor de EU. Maar het geldt ook voor het Transatlantisch kader, waarmee de band met de VS en niet noodzakelijkerwijs de NAVO is bedoeld. Maar het is ook van toepassing op het mondiale, multilaterale kader. Wel lijkt binnen deze drieslag een sterkere oriëntatie op de EU onvermijdelijk.¹⁴ Niet als keuze tegen de VS of de rest van de wereld, maar als middel om een meer evenwichtige relatie met de VS te verzekeren en om op mondiaal niveau hoe dan ook nog een rol te kunnen spelen. De vraag is dan ook niet *of* Nederland een actief buitenlands beleid wenst te voeren, maar *hoe* actief het wil en kan zijn binnen deze kaders. Realisme gebiedt dan dat Nederland op eigen kracht op tal van onderwerpen die van grote invloed zijn op de toekomst van dit land minder verschil zal kunnen maken.

Dit voert tot de conclusie dat buitenlands beleid nu en in de toekomst een kwestie van inhoudelijke keuzes is, maar toch vooral een kwestie van partners en samenwerkingsverbanden. Waar Nederland op eigen kracht (nog) minder kan en waar het Nederlands belang bij uitstek gediend is met internationale afspraken en arrangementen, zal het derhalve nog belangrijker worden om binnen en buiten de genoemde kaders partners en bondgenoten te vinden die evenzeer belang hebben bij behoud en versterking van een ‘rule-based’ internationaal systeem.

13 Zie hierover o.a. de recensie door Mathieu Segers van het Rapport van de WRR (supra noot 1): Mathieu Segers, ‘Europa en instrumentalisme’, *Internationale Spectator*, 65(3), 2011, pp. 152-154.

14 Zie: Jan Rood, ‘Nederlands buitenlands beleid in de spiegel van de toekomst’, *Internationale Spectator*, 64(1), 2010, pp. 8-11.

Over de auteurs

Age Bakker is bewindvoerder van het Internationale Monetaire Fonds te Washington en hoogleraar Financial Markets and Institutions aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

Thomas Gijswijt is universitair docent Amerikanistiek aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Jan van der Harst is als hoogleraar in de Geschiedenis en Theorie van Europese integratie verbonden aan de Afdeling Internationale Betrekkingen en Internationale Organisatie van de Rijksuniversiteit Groningen.

Duco Hellema is als hoogleraar in de Geschiedenis der Internationale Betrekkingen verbonden aan het Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht. Hij schreef onder meer: *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland*, Houten/Antwerpen: Het Spectrum, vierde druk, 2010.

Kees Homan is als adviseur verbonden aan het Conflict and Security Programme van het Instituut 'Clingendael'

Yvonne Kleistra is als docent op het terrein van de internationale betrekkingen en diplomatieke geschiedenis occasioneel verbonden aan het Departement Geschiedenis van de Universiteit Utrecht. Als onderzoeker bij

de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werkte zij aan de totstandkoming van het rapport *Aan het buitenlands beleid gehecht*.

Peter Malcontent is als docent en onderzoeker op het terrein van Transitional Justice en de humanitaire kant van de Internationale Betrekkingen verbonden aan het Departement Geschiedenis van de Universiteit Utrecht

Bart van Riel is als econoom verbonden aan de SER. Daarnaast is hij docent Europese integratie bij de Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsambtenaar aan de Erasmus Universiteit.

Jan Rood is hoofd strategisch onderzoek bij Instituut Clingendael. Tot eind 2009 was hij bijzonder hoogleraar aan de Faculteit Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht.

Mathieu Segers is als docent en onderzoeker Europese Integratie verbonden aan het Departement Geschiedenis van de Universiteit Utrecht

Fred van Staden is hoogleraar Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Van 1995 en tot 2005 was hij directeur van het Instituut Clingendael.

Hans Vollaard is als universitair docent Nederlandse en Europese politiek verbonden aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

Niels van Willigen is als universitair docent Internationale Betrekkingen werkzaam op het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

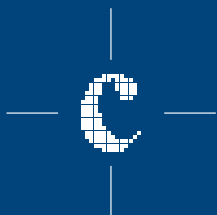
Zijn de traditionele ijkpunten van het naoorlogse Nederlandse buitenlandse beleid nog up to date? In hoeverre kan het bestaande buitenlandse beleid van Nederland nog gebaseerd worden op de traditionele consensus rond de drie beginselen van (1) trans-Atlantisch veiligheidsbeleid, (2) Europese economische integratie volgens de communautaire methode, en (3) ijveren voor versterking van de internationale (rechts)orde en haar multilaterale instellingen? Is er sprake van een teloorgang van die consensus en verwarring over de nieuwe werkelijkheid?

Recente internationale ontwikkelingen op veiligheidspolitiek, economisch, financieel, monetair en institutioneel terrein, als mede op het gebied van mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking, dagen uit tot een herbezinning op de kernwaarden en uitgangspunten van het Nederlandse buitenlandse beleid. Het lijkt daarbij urgent een dergelijke herbezinning nu eens niet louter ‘van buiten naar binnen’, maar ook andersom vorm te geven. Het gaat derhalve niet alleen om de vraag wat de veranderingen in de wereld voor gevolgen (moeten) hebben voor het Nederlandse buitenlands beleid. Ook dient nagegaan te worden in hoeverre de Nederlandse perceptie van de eigen rol in de internationale politiek (nog) adequaat is.

In verlengde hiervan zijn meer historische vragen te stellen. In hoeverre is daadwerkelijk sprake van constanten in het Nederlands buitenlands beleid, en welke zijn dat dan? Hoe hard zijn de drie hierboven genoemde traditionele beginselen van het Nederlandse buitenlandse beleid in historisch perspectief? Is er sprake van ondubbelzinnige consistenties in het Nederlands buitenlands beleid?

Deze kwesties worden in deze bundel vanuit verschillende invalshoeken besproken tegen de achtergrond van een veranderend internationaal bestel en een onder druk staande binnenlandse consensus over het Nederlands buitenlands beleid.

Deze publicatie is het resultaat van samenwerking tussen Instituut Clingendael en de Afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen, Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis, Faculteit Geesteswetenschappen Universiteit Utrecht.



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
Netherlands Institute of International Relations
Clingendael

Uitgegeven door het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*,
Postbus 93080, 2509 AB 's-Gravenhage.
Telefoon: +31(0)70 3245384.
email: info@clingendael.nl

Deze publicatie kan gedownload worden van www.clingendael.nl/publications.