

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Het postennetwerk en het beleidsinstrumentarium (waaronder OS-hulp) moeten ook sterker, zo stelt het kabinet, worden ingezet om dit belang te dienen.<sup>5</sup>

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 beleid<sup>6</sup>. 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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 evenwichtspolitiek<sup>12</sup>, 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.