

## Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Of zou de Europese Unie dit moeten overnemen?

Door: Peter van Ham en Louise van Schaik\*  
Oktober 2012

*Nederland wordt steeds kleiner – relatief gesproken, natuurlijk... Belangrijke thema's als de aanpak van de economische en financiële crisis worden besproken binnen de G20, waar Nederland niet bij hoort. Grote veiligheidsonderwerpen komen aan de orde in de VN Veiligheidsraad en de G8, waar wij ook niet aan tafel mogen zitten. De opkomende machten (de zgn. BRICSs – Brazilië, Rusland, India en China) claimen meer zeggenschap in internationale instellingen zoals het IMF, de Wereldbank en de Verenigde Naties. Wie een stapje terugdoet, ziet een wereld gedomineerd door grootmachten, die het maar moeilijk ergens over eens kunnen worden. Dit roept de prangende vraag op of Nederland nog voor zichzelf op kan komen en of de EU daarbij kan helpen. Of is het zo dat de EU al op een groot aantal onderwerpen namens Nederland optreedt en wat zijn dan de gevolgen hiervan? Kunnen we meer overdragen aan de EU of moeten we dit juist niet willen?*

### 1. Inleiding

We zien onszelf niet als een “klein land” (dat is immers voorbehouden aan de échte kleintjes, zoals Luxemburg of Malta). Liever kwalificeren we ons als een “middelgroot” land, dat zich ergens tussen servet en tafellaken bevindt. Oké, veel grondgebied heeft Nederland niet, maar dat wordt (ruimschoots) goedge maakt door het feit dat we de 7<sup>e</sup> financiële sector in de wereld hebben, dat Rotterdam de grootste doorvoerhaven in Europa is, we toch maar liefst 20 medailles halen op de Olympische Spelen van Londen, en daarmee op de dertiende plaats staan. Het is echter de vraag of deze argumenten veel gewicht in de schaal leggen in een snel veranderende wereld. Loopt Nederland niet het risico ten prooi te vallen aan het zgn. Teckel-syndroom: iedereen ziet dat het om een kleine, ietwat tengere hond gaat, behalve de teckel zelf – die is zich niet bewust van zijn beperkte omvang en gedraagt zich, tot ieders verrassing en vermaak – als een bouwvier. Met andere woorden: zou Nederland zich aan de eigen, krimpende rol moeten aanpassen, wellicht andere, bescheiden ambities moeten hebben, het slimmer moeten aanpakken?

Hier komt de Europese Unie (EU) in beeld. Nederland is als lidstaat van de EU direct betrokken bij de vormgeving van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), alsook het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB). De EU heeft zich de afgelopen decennia een profiel aangemeten van een buitenlandspolitieke actor van belang. De zgn. Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB – Catherine Ashton – reist de wereld door als dé afgezant van Europa. Ze zit aan tafel met afgevaardigden van President Ahmedinedjad om Iran van kernwapens af te houden; ze spreekt met 's werelds regeringsleiders op alle mogelijke NAVO- en VN-toppen, en heeft haar eigen diplomatieke dienst, de zgn. Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Natuurlijk blijft Nederland een eigen, nationaal belang houden. Maar zou het niet beter zijn om het steeds meer over een andere boeg te gooien, en die belangen te behartigen door beter van het EU-instrumentarium gebruik te maken?

Het zgn. [Final Report of the Future of Europe Group](#) dat op 17 september 2012 op basis van discussies met 11 ministers van buitenlandse zaken (waaronder die van Nederland) werd

\* Dr. Peter van Ham en Dr. Louise van Schaik zijn beide Senior Research Fellow bij Instituut Clingendael.

uitgebracht, biedt een interessant vergezicht richting een geconsolideerd Europees buitenlands beleid. Spraakmakend zijn met name de suggesties dat op lange termijn gezocht zou moeten worden naar meerderheidsbesluitvorming op GBVB terreinen, gezamenlijke vertegenwoordiging in internationale organisaties en voor zover mogelijk, een Europees defensiebeleid (p.2). De Nederlandse minister van buitenlandse zaken Rosenthal reageerde (in [een korte reactie](#)) terughoudend: “Nederland heeft geen behoefte aan debatten binnen de EU over institutionele perspectieven [...]. De EU moet zich nu vooral niet verliezen in een naar binnen gekeerd denkproces over een federaler bestuur.” In een [brief aan de Tweede Kamer](#) is de Minister positiever over de voorstellen, maar hij geeft ook aan dat hij het perspectief dat verdergaande defensiesamenwerking uiteindelijk tot een Europees leger kan leiden niet deelt.

Het is duidelijk: Nederland heeft niet zo veel zin om na te denken over de toekomst van een “federaal Europa.” Maar het is tevens duidelijk dat andere landen onverminderd voortbouwen aan de EU met een sterke externe component, of Nederland nu mee denkt en mee doet, of niet. De vraag is daarom of Nederland eigenlijk nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig) heeft? Of moeten we dit grotendeels aan de EU overdragen? Dit blijft een heikel dilemma. Buitenlands beleid vormt immers samen met het recht om belasting te heffen en mensen op te sluiten bij crimineel gedrag de kern van de nationale soevereiniteit; dat geef je niet zomaar op. Het is echter de vraag óf Nederland *überhaupt* een eigen buitenlands beleid heeft dat niet al naadloos aansluit bij die van de andere Europese lidstaten. Wat wil Nederland in de wereld bereiken dat afwijkt van de EU-norm? Hebben we bijvoorbeeld een eigen beleid nodig ten aanzien van Noord-Korea, China, het Midden-Oosten, Rusland, Afrika, Latijns-Amerika, de VS? Denken en willen we wat anders dan onze EU-collega’s wanneer het gaat over klimaatverandering, armoedebestrijding in de wereld, of de bestrijding van piraterij en cybermisdaad? Nee, eigenlijk niet. Natuurlijk zijn er enkele strijdpunten (bijv. de rol van kernwapens, waar Frankrijk en Groot-Brittannië anders over denken), maar deze lijst is kort en wordt steeds korter.

Vandaar de vraag: Heeft Nederland nog wel een eigen buitenlands beleid (nodig)? Wat loopt er nu al

via de EU, wie beslist daarover en hoe effectief is de EU? Op welke onderwerpen zouden we nog meer kunnen uitbesteden?

## 2. Kerntaken van het Nederlands buitenlands beleid

Buitenlands beleid is één van de kerntaken van soevereine staten. Het kabinet-Rutte (2010-2012) benadrukt in het [regeerakkoord](#) dat het “zijn taak [is] de veiligheid en het welzijn van Nederland en de Nederlanders te bevorderen en de Nederlandse belangen veilig te stellen (...) Het externe beleid, waarvoor de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon eerst-verantwoordelijk is, zal zich daarom in het bijzonder richten op bevordering van internationale stabiliteit en veiligheid, energie- en grondstoffenveiligheid, bevordering van de internationale rechtsorde, evenals bevordering van handels- en economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven.” Een volgend kabinet zal de kerntaken waarschijnlijk anders verwoorden, en wellicht weer teruggrijpen naar de keuzes van het [Kabinet Kok I](#) (1994-1998): “[A]andacht voor ecologische verduurzaming, voor stabiliteit en vrede, voor democratie en voor mensenrechten.” Maar in beginsel heeft het buitenlands beleid van elke (Westerse) staat – ongeacht politieke kleur – slechts een beperkt pakket aan kerntaken, waar het beschermen van het grondgebied en de onderdanen, het behartigen van staatsbelangen, en het bevorderen van het welzijn van de bevolking centraal staan. Nederland is één van de weinige landen die aan deze lijst een altruïstische noot toevoegt (in [Grondwetsartikel 90](#)): “De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.”

In het verleden was er slechts sporadisch sprake van een conflict tussen het Nederlands buitenlands beleid en de EU (zoals in 1953, tijdens het debat over de Europese Defensiegemeenschap, die uiteindelijk op niets uitliep doordat Frankrijk het niet zag zitten). Sinds de EU zich echter (vanaf 1993 met het Verdrag van Maastricht) met buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid bemoeit, is de vraag naar een heldere afbakening van competenties urgent geworden. Het [Eindrapport Nationale Conventie](#) (2006) beveelt aan om de Europese samenwerking nadrukkelijker in de Nederlandse grondwet te verankeren, bijvoorbeeld door de

vermelding van deze samenwerking in een preambule. Dit is echter niet gebeurd.

Dat deze onduidelijkheid tot verwarring en ongenoegen leidt, mag niet verbazen. De EU lijkt immers op een rupsje-nooit-genoeg, met een ongetemde honger naar autoriteit. Bovendien heeft Nederland nauwelijks meer unieke nationale competenties over sinds de monetaire soevereiniteit is verdwenen, en de eigen grenzen slechts op papier bestaan. Een eigen, liefst herkenbaar buitenlands beleid is voor Nederland een groot goed om zichtbaar te blijven in de internationale politiek. Een eigen profiel of niche (of *brand*), is cruciaal om met de “grote jongens” mee te mogen spelen binnen de EU (maar ook binnen de NAVO en informele fora zoals de G20 – waar Nederland niet meer inzit). De afgelopen jaren heeft Nederland zijn kaarten gezet op zgn. “[economische diplomatie](#)”, met andere woorden: op het behartigen van de economische belangen van ons land. Een nuttige, verstandige keuze. Maar wat betekent dit voor de andere belangen en waarden waar Nederland zich sterk voor maakt? Zijn die plotseling ondergeschikt aan onze handelsbelangen? Nederland was voorheen in het buitenland zowel koopman als dominee – is dat nu veranderd? Wil en kan Nederland nog ergens de passie preken?

### 3. Wat loopt er nu al via de EU?

De EU treedt al regelmatig op namens Nederland in internationaal overleg. Vaak is het verplicht voor EU-lidstaten om hun standpunten te coördineren en met één stem te spreken; in andere situaties wordt dit wenselijk gevonden. Een land als Nederland zou meer kans hebben om dingen internationaal voor elkaar te krijgen als er eensgezind met andere EU-lidstaten wordt opgetreden. Het probleem is hierbij wel dat de [grote verscheidenheid aan manieren waarop de EU haar standpunt bepaalt en de veelheid aan \(mogelijke\) EU woordvoerders](#) tot veel intern gesteggel leidt. Daarnaast is het voor andere landen vaak niet duidelijk hoe de EU te plaatsen in het door staten gedomineerde internationale systeem.

Bij onderwerpen die in Europa al voor een groot gedeelte zijn overgedragen aan “Brussel”, zoals douanetarieven en productstandaarden, is het logisch dat de EU naar buiten toe met één standpunt optreedt. Het zou gek zijn als Nederland

op dit soort onderwerpen andere afspraken met bijvoorbeeld de Verenigde Staten zou kunnen maken dan België en zich daardoor niet meer zou houden aan Europese internemarktregels. Bovendien zou hierdoor ongewenste concurrentie kunnen ontstaan met mogelijk vergaande gevolgen voor bijvoorbeeld de havens van Rotterdam en Antwerpen. Om zulke inconsistenties tegen te gaan heeft het Europese Hof van Justitie al in de jaren '70 van de vorige eeuw [besloten](#) dat op onderwerpen waar (interne) wetgeving in Brussel tot stand komt ook extern met een gezamenlijke Europese positie opgetreden moet worden. De Europese Commissie, die het recht van initiatief heeft om interne EU wetgeving aan te passen, moet hierbij betrokken worden omdat gewijzigde internationale afspraken mogelijk gevolgen hebben voor interne afspraken. In bijvoorbeeld de [Wereldhandelsorganisatie \(WTO\)](#) is het dan ook de Commissie die namens de EU het woord voert, waarbij het mandaat door de lidstaten wordt vastgesteld middels een gekwalificeerde meerderheid zoals ook gehanteerd bij EU wetgeving. Nederlandse handelsvoorkeuren kunnen dus nu al worden weggestemd.

Omdat de onderhandelingen over [toetreding](#) tot de EU van nieuwe lidstaten en het overleg met de [buurlanden](#) van de EU voor een groot deel gaat over het overnemen door die landen van EU wetgeving, neemt de Commissie doorgaans ook op deze onderwerpen de leiding. De EU-lidstaten zijn weer betrokken bij mandatering van de Commissie en vellen samen met het Europees Parlement het laatste oordeel over de uitkomsten van onderhandelingen met deze landen.

Ook op beleidsterreinen als [milieu](#) en [transport](#) moet met een gezamenlijke positie worden opgetreden, maar op die gebieden zijn er ook (deel)onderwerpen die de lidstaten niet hebben overgedragen aan Brussel. Dit geeft hen ook een eigen bevoegdheid als zulke onderwerpen internationaal besproken worden en betekent in de praktijk vaak besluitvorming over het EU standpunt middels consensus. Bovendien zie je op deze onderwerpen doorgaans dat één lidstaat namens de EU spreekt. Meestal is dit de lidstaat die op dat moment het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap van de EU in handen heeft. Een complicerende factor is verder dat de Europese Commissie niet altijd mag spreken, omdat veel internationaal overleg is voorbehouden aan staten, en de EU is

geen staat. Op deze onderwerpen is er dus nog iets meer ruimte voor Nederland om eigen voorkeuren in te brengen. Tegelijkertijd zijn dit de onderwerpen waar het meest gesteggeld wordt over of op (deel)onderwerpen toch met meerderheid besloten mag worden en wie er namens de EU mag spreken, hetgeen het internationale imago van de EU niet ten goede komt.

De Europese Commissie is tevens een belangrijke speler waar het [ontwikkelingssamenwerking](#) betreft. Van iedere 5 Euro die een Europeaan aan ontwikkelingssamenwerking besteedt wordt er circa 1 uitgegeven via de Commissie en de overige 4 via de lidstaten (eventueel via NGOs, stichtingen en VN programma's). Daarmee is de EU de grootste donor ter wereld en de Europese Commissie als zodanig de tweede donor na de VS. Het idee is dat het Europese en nationale ontwikkelingsbeleid elkaar aanvullen en dat onnodige duplicaties van verschillende EU donoren wordt tegengegaan. Dit werkt echter nog niet zo in de praktijk en Nederland lijkt zich bij het bepalen van ontwikkelings-samenwerkingsprioriteiten ook weinig aan te trekken van het Europese beleid. Hulp gelden zijn tevens gekoppeld aan "goed gedrag" op het terrein van onder andere mensenrechten en milieu en ook daar verschilt Nederland nog wel eens van mening met de Europese Commissie.

Op de meest gevoelige onderwerpen van het EU buitenlands beleid, namelijk de [onderwerpen die over vrede en veiligheid gaan](#) (GBVB), is het streven om met gezamenlijke standpunten te opereren, maar lidstaten kunnen juridisch niet worden gedwongen om met één stem te spreken. Dit heeft onder andere te maken met de permanente zetel van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in de VN Veiligheidsraad en het feit dat ferme uitspraken over internationale conflicten enkel geloofwaardig zijn als er ook de bereidheid bestaat om eventueel militair op te treden. De zeggenschap over militaire middelen ligt (nu nog) nadrukkelijk bij de lidstaten. Daarnaast is het merendeel van de EU-lidstaten lid van de NAVO en ziet dit als de belangrijkste militaire alliantie. Ook voor Nederland is de NAVO, waar ook de Amerikanen deel van uitmaken, een belangrijk anker van het veiligheidsbeleid.

Toch zijn er ook stappen gezet om het GBVB te versterken. Met het verdrag van Lissabon werd de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO)

opgericht om gezamenlijke standpunten en beleid van de EU voor te bereiden. De Hoge Vertegenwoordiger (HV) werd voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken en daarmee de belangrijkste EU woordvoerder op politiek gevoelige onderwerpen als het ontmoedigen van de nucleaire ambities van Iran en Noord-Korea, het conflict in het Midden-Oosten, de zgn. "Arabische lente" en de strijd om de macht in Syrië. Mensenrechtenschendingen, mits als zodanig erkend door de lidstaten, dienen namens de EU door haar te worden aangekaart. Ook wordt er door Ashton en haar dienst op politiek-strategisch niveau nagedacht over de relatie met de opkomende machten. Zij is tevens lid van de Europese Commissie als vicevoorzitter en in die hoedanigheid ook betrokken bij het verbinden van verschillende onderwerpen van het EU externe optreden, zoals handel, hulp, klimaat en terrorismebestrijding. Bij deze taken wordt zij naast de EDEO ook ondersteund door een netwerk van circa 130 EU delegaties in derde landen en bij internationale organisaties.

De EU heeft dus nu een serieus apparaat om GBVB beleid voor te bereiden en uit te voeren. Dit apparaat is echter wel in hoge mate afhankelijk van besluitvorming middels consensus door de EU-lidstaten. Op dit moment is er daarnaast nog veel kritiek op het functioneren van de HV en EDEO, die hun bestaansrecht nog moeten bewijzen. Daarom is het voor Nederland de vraag op welke GBVB onderwerpen Nederland nog wel eigenstandige standpunten wil innemen en in hoeverre het Nederlandse diplomatieke apparaat EDEO wil complementeren bij haar taken op bijvoorbeeld het terrein van mensenrechten.

#### 4. Wie beslist, treedt op namens de EU en controleert?

Zoals hiervoor beschreven is er een web aan actoren betrokken bij de totstandkoming van EU buitenlandsbeleid en is ook het woordvoederschap niet eenduidig georganiseerd. Centraal is de [Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken](#) waar onder leiding van de HV Ashton gezamenlijke EU-standpunten worden ingenomen in zogenaamde raadsconclusies. Daarnaast kunnen de regeringsleiders zelf, die samenkomen in de [Europese Raad](#) onder leiding van President Van Rompuy, er vaak niet omheen om te praten over de

grote vraagstukken van de internationale politiek. Ook voor de Nederlandse premier Rutte is er dus een rol bij discussies over EU buitenlands beleid. Bij bilateraal overleg op het hoogste niveau spreekt Van Rompuy op GBVB onderwerpen en Commissievoorzitter Barroso op onderwerpen waar EU wetgevende bevoegdheden bestaan. Anders gezegd; als Obama en Clinton naar Europa komen, dan spreken zij met Van Rompuy/ Barroso en Ashton. Verder is afgesproken dat Barroso namens de EU in de G20 spreekt.

De externe dimensie van andere onderwerpen als handel, milieu, transport en volksgezondheid staat doorgaans niet op de agenda van de Raad Buitenlandse Zaken of één van haar voorbereidende werkgroepen met ambtenaren uit EU-lidstaten. Deze onderwerpen worden besproken in andere raden en werkgroepen, die inhoudelijk het meest verstand hebben van de materie en vaak nog worden voorgezeten door het land dat het roulerend voorzitterschap van de EU heeft. Dit verklaart ook waarom standpunten besloten in die werkgroepen vaak nog verwoord worden door het roulerend voorzitterschap van de EU. Die spreekt dan in dat geval namens de EU-lidstaten.

Naast dit formele circuit zijn er allerlei informele overleggen waar buitenlands beleid wordt voorgekookt. Vaak wordt gezegd dat de grote 3 lidstaten (te) veel in de melk te brokkelen hebben en uiteindelijk is het een realiteit dat hun steun zeker bij politiek gevoelige onderwerpen noodzakelijk of gewenst is.

Dit werpt de vraag op door wie de besluitvorming over EU buitenlands beleid eigenlijk gecontroleerd wordt? Het uitgangspunt hierbij is dat het optreden van Ministers van EU-lidstaten door hun eigen parlementen in de gaten wordt gehouden. Vaak zijn deze parlementen ook betrokken bij het ratificeren van internationale afspraken. Het Europees Parlement controleert Ashton als lid van de Europese Commissie en heeft ook rechten om ratificatie van internationale afspraken te blokkeren. Uiteindelijk zijn het echter de regeringsleiders in de Europese Raad die Ashton benoemen en ook kunnen wegsturen. Het is verder de vraag of parlementen effectief zicht hebben op de standpunten die de EU internationaal inneemt omdat niet alles op papier wordt vastgelegd en veel standpunten op lagere niveaus worden bijgesteld (onderhandelen is immers compromissen sluiten).

In veel EU-lidstaten, waaronder Nederland, is er ook weinig aandacht voor de rol van de EU in de buitenlandse politiek wat het voor Kamerleden weinig interessant maakt om op dit onderwerp te profileren.

## 5. Hoe effectief is de EU?

En dan blijft er nog de grote vraag of een Europees buitenlands beleid überhaupt wel effectief is. Veelal wordt er van uitgegaan dat een gezamenlijk Europees optreden de EU meer invloed geeft. In het *Final Report on the Future of Europe*, gaan de 11 ministers ervan uit dat de EU (natuurlijk “in the long term”) ook op dit terrein bij meerderheid moeten gaan besluiten; een nationaal veto zou dus moeten worden opgegeven. Het uiteindelijke doel is meer effectiviteit. De EU heeft zich er altijd op laten voorstaan dat ze één zgn. *toolbox* heeft, waarin zowel economische, politieke en (in zeer bescheiden mate) militaire instrumenten zitten. De EU is de zgn. *one-stop-shop*, waar je alles kon kopen. Een werkelijk gemeenschappelijk EU buitenlands beleid zou dit aloude idee realiseren.

Omdat het grootste deel van de buitenlands-politieke portefeuille relatief onomstreden is (denk aan de relaties met de VS en Japan, of het klimaatbeleid), valt hier zeker winst te behalen. Nu al probeert de EU door middel van allerlei clausules (over mensenrechten en de naleving van verdragen) verbonden aan handelsakkoorden met derde landen, gebruik te maken van haar economische kracht. Het is echter zeer [de vraag](#) of de EU effectief gebruik maakt van haar economische machtspositie. Bovendien zijn de [mondiale machtsverhoudingen ten nadele van Europa verschoven](#), hetgeen erkend is door de Europese leiders in 2010. Hierdoor kan de EU niet meer zo gemakkelijk het eigen economische overwicht inzetten om politieke concessies af te dwingen. Het gebrek aan [strategisch denken](#) speelt daarbij ook een rol.

De proef wordt op de som genomen bij de moeilijke dossiers, zoals de erkenning van Kosovo; de houding ten aanzien van Israël; en de toekomstige rol van kernwapens. Elke lidstaat heeft wel enkele dossiers die om historische, sociale e/o politieke redenen “gevoelig” zijn. Dit varieert van de erkenning van een land als Macedonië (of was het nu The Former Yugoslav Republic of Macedonia?),



tot de houding ten aanzien van (voormalige bezettingsmacht) Rusland. Er zal wel wat meer nodig zijn om een werkelijk *Europees* buitenlands beleid vorm te geven dan de wijziging van een verdragstekst. Het [Final Report on the Future of Europe](#) suggereert o.a. dat de efficiëntie van Europese besluiten ook kan worden vergroot door vaker gebruik te maken van “gedifferentieerde integratie”, een optie die voorzien is in de EU verdragen, maar waar tot op heden amper naar gekeken wordt. Dit betekent dat groepjes EU-lidstaten beleid zullen voorbereiden en uitvoeren. Dit idee is echter nog niet ten uitvoer gebracht, waarschijnlijk omdat het een groot risico van versplintering van het EU-beleid met zich mee brengt en het nieuwe vragen oproept over namens wie een groep EU-lidstaten dan opereert, of EU instellingen hen mogen ondersteunen e/o namens hen mogen optreden. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld sancties niet effectief zijn als sommige EU landen zich hieraan kunnen onttrekken; intern zijn er immers geen economische grenzen meer.

De vraag is of Nederland enkele “gevoelige” dossiers heeft op dit gebied? Waarover maakt Nederland zich druk, en andere lidstaten binnen de EU niet, of veel minder? Moet Nederland nu al gaan denken om binnen de EU het voortouw te nemen bij enkele buitenlandspolitieke dossiers?

## 6. Meer overgedragen aan de EU?

Hoe nu verder? Moet Nederland zich gaan inzetten op een sterker EU buitenlands beleid, of juist (af en toe) op de rem staan? Om geld te besparen zet Nederland zich in om consulaire aangelegenheden bij EDEO onder te brengen, maar hier zijn het juist andere EU-lidstaten (o.a. het Verenigd Koninkrijk en Spanje) die dat tegenhouden omdat zij het opkomen voor landgenoten in den vreemden bij uitstek als één van de eigen kerntaken zien. Net als de meeste lidstaten wil Nederland de uitzending van militairen in eigen hand houden; een EU-leger is voorlopig nog niet gewenst, zoals aangegeven in de recente [brief aan de kamer over het rapport van de “future of Europe group”](#). Maar wat gebeurt er met de beleidsterreinen die daar tussen in liggen, zoals de relatie met grootmachten als de VS en Rusland, en de BRIC-landen? Moet Nederland nog streven naar een eigen, Nederlands beleid ten aanzien van de VS, en hopen op een audiëntie in het Witte Huis? Of zouden we er goed aan doen

om in te zetten op niches, en strategische keuzes moeten maken voor bepaalde thema’s die voor ons belangrijk zijn.

Het Kabinet Rutte-I koos voor onderwerpen als mensenrechten en internationaal recht; water- en voedselvraagstukken, alsook seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (Zie daarover o.a. het WRR Rapport [‘Aan het Buitenland Gehecht’](#) uit 2010). Nederland week af met een relatief pro-Israël standpunt ten aanzien van het Midden-Oosten conflict en het is in Brussel genoegzaam bekend dat ons land uitbreiding met Balkanlanden enkel steunt als zij goed samenwerken met het Joegoslavië tribunaal in Den Haag. Daarnaast werd sterk ingezet op het onderwerp economische diplomatie, waarbij het diplomatieke netwerk meer nadrukkelijk zou worden ingezet voor het promoten van BV Nederland.

Bij al deze prioritaire onderwerpen werd weinig aandacht besteed aan wat de EU al doet en in hoeverre de effectiviteit van het Nederlandse beleid afhankelijk is van EU beleid. Is Nederland niet een maatje te klein om naleving van mensenrechten in andere landen af te dwingen? In hoeverre kunnen Nederlandse exportbelangen verdedigd en gepromoot worden zonder dat hiervoor het Europese handelsbeleid gewijzigd moet worden? Kan Nederland op eigen houtje toegang tot schaarse grondstoffen verzekeren? Als een kleine minderheid van landen vanwege katholieke geloofsovertuiging niet wil inzetten op het verbeteren van seksuele en reproductieve rechten is dit dan misschien een onderwerp om met een kleinere groep EU-lidstaten de handen ineen te slaan?

In buitenlandse media wordt meer aandacht besteed aan het EU buitenlands beleid dan in Nederlandse media. Het lijkt alsof de Nederlandse teckel krampachtig vasthoudt aan de illusie van een eigenstandig Nederlands buitenlands beleid en de rol van de EU hierin liever bagatelliseert in plaats van hier strategisch over na te denken. Hierdoor worden kansen om beter gebruik te maken van Europese instrumenten gemist en heeft Nederland geen visie op de ontwikkelingen van de nog broze EDEO, die halverwege 2013 voor het eerst geëvalueerd wordt. Deze dienst kan bovendien alleen goed functioneren als alle EU-lidstaten daar hun steentje aan bijdragen en bijvoorbeeld hun nationale posten inzetten om het Europese netwerk

te ondersteunen en complementeren waar dit gewenst is. Als zij enkel als “schoonmoeders” over de schouders van de EU delegaties meekijken is dit weinig behulpzaam.

De grote EU-lidstaten zullen naar alle waarschijnlijkheid nog een lange tijd veel eigen standpunten innemen over internationale aangelegenheden en ook een eigen stem houden in belangrijke internationale organen als de G20 en

VN Veiligheidsraad. Kleine EU-lidstaten hadden internationaal al weinig invloed. Juist middelgrote landen als Nederland, Italië, Spanje, Zweden en Polen bevinden zich in dit opzicht in een wat ongemakkelijke positie. Daarom zou Nederland er goed aan doen om nu net als deze andere landen meer strategisch na te gaan denken over hoe EU buitenlands beleid er volgens ons uit zou moeten zien en wat dit betekent voor het Nederlands buitenlands beleid.

---

## About euforum.nl

Euforum.nl is a project of the Netherlands institute for International Relations ‘Clingendael’ on the European Union. The euforum.nl website aims to give new insights by means of analyses and opinions on the context, bottlenecks and longer term perspectives of a number of important EU themes. Euforum.nl not only focuses on Dutch perspectives, but put these national debates into a wider European context. To have a broad and objective overview, EU experts from different fields, left- and right-wing politicians, think tanks, and other organisations are invited to shed their light on certain issues.

The Netherlands Institute of International Relations “Clingendael” is a platform which aim it is to enhance knowledge and insight in international relations. Clingendael acts as a think tank as well as a diplomatic academy. The activities of Clingendael Research focus on the European Union, security and conflict issues, diplomacy and the changing geopolitical landscape, with particular attention for Asia and the Middle East.