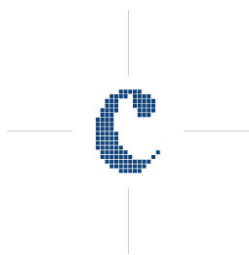


## **Advies aan de kabinetsinformateurs**

### **Het Nederlands buitenlandbeleid: uitdagingen aangaan en kansen benutten**



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael  
Postbus 93080  
2509 AB Den Haag  
070 – 3746654  
[www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)



## Het Nederlands buitenlandbeleid: uitdagingen aangaan en kansen benutten

### Inleiding

Op vrijwel ieder terrein van overheidsbeleid speelt het buitenland een grote en groeiende rol. Voor de toekomst van Nederland is het vaak belangrijker wat er in het buitenland dan wat er in Den Haag wordt besloten.

Alle reden dus voor een actief en toekomstgericht buitenlandbeleid om de Nederlandse belangen te behartigen. Het vermogen van Nederland om op *eigen kracht* deze belangen veilig te stellen is echter beperkt. Nederland heeft daarom een groot belang bij goed functionerende multilaterale en regionale samenwerkingsverbanden, een krachtige internationale rechtsorde en een hecht netwerk van bilaterale relaties. Om hiervan gebruik te kunnen maken, zal Nederland hier zelf actief aan moeten blijven bijdragen. Ook in tijden van afnemende middelen is *free rider*-gedrag geen optie. Verantwoordelijkheid en betrouwbaarheid dienen hoekstenen van het Nederlands beleid te blijven.

### Prioriteiten voor de komende jaren

#### *Ontwikkeling van een regeringsbrede visie op de plaats van Nederland in de wereld*

Ieder ministerie heeft tegenwoordig zijn eigen buitenlandse zaken, maar een regeringsbrede regie ontbreekt. Ministeries hebben uiteenlopende visies op de wereld en werken vaak langs elkaar heen. In veel opzichten is het Nederlandse buitenlandbeleid daarom weinig meer dan een optelsom van het buitenlands beleid van de afzonderlijke ministeries, een optelsom die door lacunes en tegenstrijdigheden minder is dan de som der delen.

Wanneer Nederland in de wereld optimale invloed wil uitoefenen, dan zal het een samenhangende visie moeten ontwikkelen op de plaats die het in de wereld ambieert en zich regeringsbreed moeten inzetten om deze visie te verwezenlijken. Ter bevordering daarvan zou een Directoraat-generaal Mondiale Samenwerking opgezet kunnen worden, min of meer naar het voorbeeld van het Directoraat-generaal Europese Samenwerking, met in dit geval een verantwoordelijkheid voor de afstemming van het regeringsbrede buitenlandbeleid.

Nederland kan daarbij niet op alle onderwerpen een even actief beleid voeren. Deze constatering dwingt tot heldere keuzes en prioriteiten in het buitenlandbeleid.

#### *Bevordering van de Europese samenwerking*

De grootste uitdaging voor de komende jaren betreft de Europese Unie, de Eurozone in het bijzonder. Behoud en verdieping van de Europese integratie zijn van vitale betekenis voor de Nederlandse economie en veiligheid. Dit betekent dat Nederland maximaal dient



in te zetten op versterking van de Eurozone, zowel wat betreft begrotingsdiscipline en de aanpak van de schulden als door versterking van het concurrentievermogen van de lidstaten en het toezicht op de financiële sector.

Tegelijkertijd dient meer geïnvesteerd te worden in Europese samenwerking op het gebied van diplomatie en veiligheid, teneinde invloed te kunnen uitoefenen op mondiale vraagstukken. Voor hervorming van de VN en de gespecialiseerde organisaties is intensievere Europese samenwerking noodzakelijk. Europese samenwerking is ook nodig om tot een evenwichtiger veiligheidsrelatie met de VS te komen. Dit laatste vergt een strategisch debat op Europees niveau (mogelijk leidend tot een nieuwe Europese Veiligheidsstrategie) over militaire en civiele capaciteitstekorten en inzet van middelen, mede om richting te geven aan de diverse bi- en multinationale samenwerkings-initiatieven. Waar Europabrede samenwerking nog niet mogelijk is, zou Nederland zich actiever moeten inzetten voor structurele samenwerking in kleiner verband. De bestaande initiatieven in o.a. Belgisch-Nederlands verband kunnen hierbij als voorbeeld dienen.

Nederland heeft de afgelopen decennia in de EU veel tot stand weten te brengen. Ook voor de komende periode staan grote onderwerpen op de agenda, zoals stappen naar een politieke unie. Om hier invloed op uit te oefenen, zou Nederland meer sturend dan remmend moeten optreden. Samenwerking met Duitsland en de Benelux-partners is voor zo'n initiërende rol van groot belang.

### *Verzekering van de Nederlandse veiligheid*

De bedreiging van de Nederlandse veiligheid is minder direct dan ten tijde van de Koude Oorlog, maar niet minder reëel, of het nu gaat om nucleaire proliferatie of om falende staten. Het lidmaatschap van de NAVO blijft daarom voor Nederland cruciaal, niet alleen als orgaan voor politiek overleg met de VS, maar bovenal voor de bijdrage aan militaire operaties, direct of ter ondersteuning van andere regionale organisaties zoals de Afrikaanse Unie. Dit lidmaatschap veronderstelt echter voldoende inbreng aan capaciteiten van de kant van Nederland en Europa. Zonder dat dreigt de NAVO (verder) aan betekenis in te boeten.

Tegelijkertijd moet Nederland er rekening mee houden dat de Amerikaanse strategische aandacht van Europa naar Azië verschuift en dat de veiligheid van Europa in de toekomst waarschijnlijk meer van de Europeanen zelf afhankelijk zal zijn. Bovendien dwingen de bezuinigingen op Defensie tot een veel verder gaande taakverdeling en samenwerking in Europees verband. Dit kan ook consequenties hebben voor de keuze van nieuw materieel.

### *Versterking van de internationale rechtsorde en het multilaterale bestel*

Problemen van wereldbelang kunnen vaak alleen op mondiaal niveau doeltreffend worden aangepakt. Nederland dient zich daarom te blijven inzetten voor versterking van mondiale samenwerking – waar mogelijk in EU-verband, maar waar dit nog niet mogelijk is door structurele samenwerking in kleiner verband en door bewuster te zoeken naar samenwerking met niet-traditionele partners buiten Europa.

Nederland kan een vooraanstaande rol spelen bij de aanpak van “nieuwe” wereldproblemen, zoals klimaatverandering, verspreiding van infectieziekten en achteruitgang van biodiversiteit, door veel actiever gebruik te maken van de kennis en ervaring van Nederlandse instituten en vakministeries zoals OCW, VWS en I&M op het gebied van onderwijs, wetenschap, voedselveiligheid, gezondheidszorg, waterbeheer en natuurbeheer. Daarnaast kan Nederland in de komende periode zijn reputatie op het gebied van ontwapening en non-proliferatie waarmaken door een actieve inhoudelijke voorbereiding van de Nuclear Security Summit, die in 2014 in Den Haag zal worden gehouden.

### **Middelen**

#### *Goodwill en imago*

Het imago dat Nederland in de wereld heeft opgebouwd als een hoogontwikkeld en betrouwbaar land met een rijke culturele traditie, dat zijn verantwoordelijkheden op het gebied van vredesoperaties en ontwikkelingssamenwerking niet uit de weg gaat, is van onschatbare waarde. Het biedt Nederland de kans meer invloed uit te oefenen dan op grond van zijn omvang verwacht zou mogen worden.

Voor het behoud van deze positie zijn betrouwbaarheid en continuïteit cruciaal. Het is in het eigen belang van Nederland de goodwill die het heeft opgebouwd met o.a. deelname aan vredesoperaties en ontwikkelingssamenwerking niet verloren te laten gaan.

#### *Strijdkrachten*

De daling van het defensiebudget maakt het onmogelijk een veelzijdig inzetbare krijgsmacht in stand te houden. De grootste meerwaarde van de Nederlandse krijgsmacht ligt op het gebied van stabilisatie en wederopbouw. Specialisatie op dit vlak (in samenwerking met civiele capaciteiten) ligt daarom voor de hand. Dit vereist vooral een investering in het vermogen van de krijgsmacht om voor langere tijd operaties uit te voeren. Dergelijke beslissingen moeten echter in overleg met partners worden genomen. Daarbij kan verdiepte samenwerking met landen als o.a. België en Duitsland bijdragen aan behoud van kerncapaciteiten. Zo zou de krijgsmacht "pasklaar" kunnen worden gemaakt voor meer specifieke bijdragen aan vredesopbouw met toepassing van de 3D-benadering en zou daarnaast het vermogen behouden kunnen worden deel te nemen aan interventies hoger in het geweldsspectrum, hetgeen vanuit een oogpunt van bondgenootschappelijke solidariteit zeer wenselijk is.



Een belangrijke overweging bij de keuze voor een krijgsmacht die gericht is op stabilisatie van conflictgebieden, is dat de ervaring leert dat bij onvoldoende betrokkenheid van de internationale gemeenschap het risico groot is dat binnenlandse conflicten weer opflaaien. Door zich te richten op stabilisatie, wederopbouw in de breedste zin van het woord en nazorg, draagt Nederland derhalve bij aan stabiliteit en veiligheid en aan versterking van de internationale rechtsorde.

#### *Van ontwikkelingssamenwerking naar internationale samenwerking*

Het vorige kabinet heeft een aantal strategische keuzes gemaakt, waaronder het besluit ontwikkelingsgeld vooral in te zetten in fragiele en conflictgevoelige staten en ter bevordering van veiligheid en rechtsorde, de ontwikkeling van de private sector, voedselzekerheid en watermanagement. Een volgend kabinet zou er goed aan doen deze inzet een vervolg te geven. Ten eerste ten behoeve van de continuïteit en de herkenbaarheid van Nederland. Ten tweede omdat het de fragiele en conflictgevoelige staten zijn waar de grootste uitdagingen liggen, getuige ook het feit dat in geen van deze staten de Millennium Ontwikkelingsdoelen gehaald zullen worden. En ten derde omdat expertise op de gekozen thema's in Nederland ruim voorhanden is.

Tegelijkertijd zal verder moeten worden gegaan met de omvorming van een beleid waar de nadruk ligt op de overdracht van financiële middelen van arme naar rijke landen richting een breder beleid van mondiale samenwerking waar gemeenschappelijke verantwoordelijkheden en gelijkwaardigheid centraal staan. Daarbij zal verder gekeken moeten worden dan de huidige ODA-criteria, al zullen noodhulp en de 3-D-benadering van fragiele staten van groot belang blijven.

Terwijl echter het belang van mondiale samenwerking alleen maar is toegenomen, is de belangstelling hiervoor in Nederland eerder afgenomen, getuige de afwezigheid van Nederland op wereldwijde conferenties, de minder actieve inzet in niet-Europese fora en de sluiting van ambassades zodra de ontwikkelingsrelatie wordt beëindigd.

#### *Internationale organisaties en conferenties*

Indien Nederland erin slaagt zijn donorhouding te vervangen door een actieve inzet voor mondiale samenwerking op basis van gelijkwaardigheid, dan zou het een voortrekkersrol kunnen spelen, onder meer bij de hervorming van de VN en de gespecialiseerde organisaties. Als gastheerland van diverse belangrijke internationale organisaties verkeert Nederland in een uitgelezen positie om deze organisaties te ondersteunen. Ook het voorzitterschap van internationale conferenties en commissies kan goede mogelijkheden tot sturing bieden.

Bij het formuleren van onze internationale ambities zullen zorgvuldige keuzes gemaakt moeten worden. Hierbij is van belang voor ogen te houden dat een geïntegreerd buitenlandbeleid niet alleen veiligheid, handel en ontwikkelingssamenwerking behelst, maar onder meer ook behoud van biodiversiteit, wetenschappelijke samenwerking, energievoorziening en bestrijding van infectieziekten. Investerings in staatsopbouw,

*rule of law*, en duurzame ontwikkeling zijn relatief goedkoop, maar kunnen veel bijdragen aan vrede, welvaart en voorkoming van radicalisering.

### *Postennetwerk*

Het postennetwerk dient een afgeleide te zijn van de ambities die Nederland in de wereld heeft. Een postennetwerk dat geconcentreerd is op de landen waar veel geld valt weg te geven en de landen waar veel geld valt te verdienen, zou een karikatuur zijn van het Nederlands buitenlandbeleid. Bevordering van handel en investeringen is belangrijk, zeker in het licht van het groeipotentieel van de opkomende economieën, maar een doeltreffende en integrale aanpak van problemen op het gebied van veiligheid, klimaat, voedselveiligheid, migratie en radicalisering is dat niet minder. Hier is voor het Nederlandse postennetwerk dus ook een taak weggelegd. Wel is dit een gebied dat zich bij uitstek leent voor structurele samenwerking en taakverdeling. Zolang de EDEO nog niet tegen deze taak is opgewassen, zou Nederland zich actiever kunnen inzetten voor structurele samenwerking in kleinere kring. Hoe dan ook dient het op peil houden van het postennetwerk een prioriteit te zijn.

Handelsbevordering dient waar mogelijk in handen gegeven te worden van specialisten, zoals de “Netherlands Business Support Offices”. Maar ook in de landen waar Nederland over dergelijke kantoren beschikt, zal de ambassade zich met economische dossiers moeten bezighouden, bijvoorbeeld omdat er politieke kanten aan zitten. Overal in de wereld “Netherlands Business Support Offices” inrichten is bovendien onbetaalbaar, wat betekent dat op veel Nederlandse posten de relatief kleine staf een taak heeft bij de behartiging van de Nederlandse economische belangen.

### *Kennis en een strategisch beurzenbeleid*

Kennis van taal, cultuur en geschiedenis van Azië en van andere delen van de wereld, alsmede kennis van mondiale vraagstukken zoals waterbeheer en voedselveiligheid zijn cruciaal voor een effectief buitenlandbeleid. Met behulp hiervan kan Nederland binnen de EU en mondiaal een voortrekkersrol spelen. Het is zaak deze kennis te versterken en er gebruik van te maken.

Omdat het beleid versnipperd is over diverse ministeries, wordt het aantrekken van buitenlandse studenten momenteel niet ingezet als strategisch instrument en haalt Nederland er relatief veel minder binnen dan landen als Oostenrijk en Zweden. Een samenhangende beurzenstrategie zou gericht dienen te zijn op een optimale combinatie van versterking van de Nederlandse kenniseconomie met buitenlandpolitieke doelstellingen, zoals bevordering van mensenrechten, democratie en duurzaamheid in de wereld.

### *Ministers*

De ministersrang is een belangrijk diplomatiek instrument; in het buitenland gaan voor een minister immers meer deuren open dan voor een hoge ambtenaar. Door een gebrek aan ministers is Nederland nu al te vaak niet op het meest effectieve niveau in het



buitenland aanwezig. Goedkoop is hier duurkoop. Nederland zou een voorbeeld kunnen nemen aan Zweden (24 ministers op 12 ministeries) en Finland (19 ministers op 12 ministeries). Overwogen zou kunnen worden alle staatssecretarissen ook de titel van minister te geven. Voor inzet in het buitenland is er in ieder geval behoefte aan aparte (junior)ministers voor:

- Mondiale samenwerking (incl. OS)
- Europese zaken
- Defensiesamenwerking
- Handelsbevordering
- Landbouw en natuurbeheer
- Wetenschap en hoger onderwijs

### **Randvoorwaarden voor bezuinigingen**

Bezuinigingen op het buitenlandbeleid brengen vrijwel onvermijdelijk ook kosten mee. Het is zaak die kosten zo goed mogelijk in kaart te brengen teneinde te voorkomen dat de kortstondige winst van een bezuiniging niet opweegt tegen de langdurige kosten van een verlies aan goodwill, vertrouwen, flexibiliteit en invloed. Een voorbeeld hiervan is de sluiting van ambassades in landen die niet langer in aanmerking komen voor ontwikkelingshulp. Een dergelijke sluiting wekt de indruk dat Nederland na een jarenlange relatie gebaseerd op ongelijkwaardigheid er niet in geïnteresseerd is deze om te zetten in een relatie gebaseerd op gelijkwaardigheid. Hiermee dreigt Nederland de in de loop der jaren opgebouwde goodwill en invloed te verspelen.