

‘Prioriteiten voor een toekomstig buitenlands beleid’

Verslag van de AIV-Themadag



Den Haag, 3 september 2010

Voorwoord

Op 3 september 2010 hield de AIV zijn jaarlijkse themadag onder voorzitterschap van mr. F. Korthals Altes. Dit jaar werd speciaal aandacht besteed aan het onderwerp ‘Prioriteiten voor een toekomstig buitenlands beleid’. Ongeveer honderd deelnemers, behalve AIV-leden ook parlementariërs, oud-bewindspersonen en vertegenwoordigers van de pers, waren in de Eerste Kamer der Staten-Generaal getuige van inleidingen door dr. B.R. Bot (oud-minister van Buitenlandse zaken) en prof. R. Coolsaet (hoogleraar Internationale Politiek aan de Universiteit Gent). Tevens vond een forumdiscussie plaats onder voorzitterschap van mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel (lid van de AIV). De leden van het panel waren prof.dr. A. van Staden, namens de Commissie Europese Integratie (CEI), prof.dr. W.J.M. van Genugten, namens de Commissie Mensenrechten (CMR), prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve, namens de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV) en prof.dr. A. de Ruijter, namens de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De inleidingen werden steeds gevolgd door discussies met aanwezigen in de zaal. De slotbeschouwing werd uitgesproken door mr. F. Korthals Altes, voorzitter van de AIV.

Dit verslag gaat in op de belangrijkste bevindingen van deze themadag op 3 september 2010.

Inleiding

Mr. F. Korthals Altes

De voorzitter van de AIV heet de aanwezigen welkom en geeft aan de Eerste Kamer zeer erkentelijk te zijn voor de getoonde gastvrijheid. Hij verontschuldigt de voorzitter van de Eerste Kamer, drs. P.R.H.M. van der Linden, die vanwege verblijf in het buitenland niet aanwezig kan zijn. Deze themadag wordt gehouden naar aanleiding van het recente briefadvies van de AIV over de kabinetsformatie en de zorgen van de AIV over de ontwikkelingen met betrekking tot het buitenlands beleid. Vervolgens introduceert de voorzitter het programma en de sprekers.



Dr. B.R. Bot, 'Visie op prioriteiten voor een toekomstig buitenlands beleid'

1. Dat we zowel in het binnenland als in het buitenland een periode van onzekerheid en onoverzichtelijkheid doormaken, zal voor iedereen duidelijk zijn. Hoe Nederland zich daartegenover dient op te stellen is minder evident. Dreigt het Nederlands buitenlands beleid het slachtoffer te worden van die algemene onzekerheid of liggen er nieuwe, onvermoede kansen? Gegeven de huidige uitdagingen: de financieel-economische crisis, de opkomst van nieuwe grote mogendheden en niet-statelijke actoren, energieperikelen, veiligheid en klimaatveranderingen, zou je denken dat een streven naar meer samenwerking en gecoördineerde regulering de basis voor nieuw beleid zouden vormen. Het tegendeel lijkt het geval te zijn. Een terugval in de vertrouwde nationale omgeving is blijkbaar weer in de mode en multilaterale samenwerking wordt met enige scepsis bekeken. Ook bij een analyse van recente internationale ontwikkelingen springen voor mij dezelfde twee factoren in het oog: een hernieuwde nadruk op het nationale belang en een fragmentarisering van internationale samenwerking. De nationale staat blijkt een taaie overlever en multilaterale samenwerking lijkt enigszins aan glans verloren te hebben. Je zou bijna denken: 'Is er eigenlijk wel iets nieuws onder de internationale zon en zijn we weer terug in de negentiende eeuw?'

Het is daarom niet uitgesloten dat deze twee factoren juist zullen leiden tot een verschraving van het Nederlands buitenlands beleid. Maar een optimist zal zeggen dat er ook kansen liggen voor een verstandige herijking ervan. Is het dus toch mogelijk, zult u zich afvragen, onder zulke omstandigheden realistische prioriteiten vast te stellen, laat staan ze in de praktijk te brengen? Op die vragen zal ik graag ingaan waarbij ik wel geloof dat het opstellen van te veel prioriteiten een oplossing van de echte problemen niet naderbij brengt. Ik zal mij dus beperken tot één enkele prioriteit, namelijk het voorkomen van schade aan de Nederlandse merknaam in het buitenland. Daaraan zijn natuurlijk wel een aantal consequenties en gevolgen verbonden waarop ik later zal ingaan.

2. Zoals ik al zei neemt de belangstelling voor de nationale staat en zijn belangen kennelijk weer toe. Dat was de afgelopen decennia wel anders. Multilaterale samenwerking *pur sang* was het kompas waarop Nederland de koers voor zijn beleid afstemde. Voor een dergelijke koers waren en zijn nog steeds goede argumenten aan te voeren. Samenwerking in georganiseerd verband bevordert rechtsgelijkheid en geeft extra zekerheid aan kleinere spelers in het internationale krachtenveld. Waarden en normen waaraan ons land hecht sluiten bijna naadloos aan bij onze handelsbelangen in het kader van een hechte multilaterale samenwerking. De Verenigde Naties staan daarbij garant voor de bevordering van het waarden- en normenpakket terwijl de handels- en veiligheidsbelangen worden geborgd door de EU en de NAVO. Logisch redenerend zijn er ook niet zo veel alternatieven omdat kwesties als de financiële crisis, energiezekerheid, klimaatverandering, terrorisme en internationale misdaadbestrijding alleen maar via grensoverschrijdende samenwerking aangepakt kunnen worden. In de alledaagse praktijk blijken helaas veel staten en internationale actoren een andere mening te zijn toegedaan.

3. Dat vindt misschien ook wel zijn oorzaak in de omstandigheid dat het moderne wereldbeeld koerswijzigingen heeft ondergaan die voor velen kennelijk de vraag oproepen of de traditionele uitgangspunten voor internationale samenwerking ook niet aan herijking toe zijn. Ik denk daarbij aan gedeelde universele waarden (zijn dat alleen Westerse waarden zoals enkele opkomende machten beweren?), respect voor democratie en mensenrechten (China bijvoorbeeld houdt daar een eigen filosofie op na die door andere Aziatische landen wordt geïmiteerd), de vrije markt (of ligt een meer



Dr. B.R. Bot

dirigistische houding voor de hand?) en waar nodig afdracht van nationale soevereiniteit (zelfs EU-lidstaten beginnen het daar moeilijk mee te krijgen). Dit wordt met een mooie term ook wel het nieuw *ad hoc* ‘netwerk model’ genoemd. Er zijn nu eenmaal nieuwe spelers op het internationale toneel verschenen die zich minder aan de bestaande, vaak als Westers bestempelde, spelregels wensen te houden. Daardoor neemt de operationele kracht van de multilaterale organisaties af en daarmee de traditionele overzichtelijkheid in de mondiale verhoudingen. De oorzaken zijn bekend, maar verdienen aandacht omdat ze een verklaring bieden voor het fenomeen van versplintering. En het is een kip- en ei vraag of de hernieuwde belangstelling voor de natie als uitgangspunt en essentiële bouwsteen een reactie is op die lossere samenwerking of juist de oorzaak ervan. Kissinger schreef al geruime tijd geleden in zijn boek ‘Diplomacy’ met vooruitziende blik dat de nationale staat nog lange tijd als het enige vaste referentiekader voor internationale betrekkingen zou dienen. Daarvoor zijn ook wel goede redenen te bedenken. Allereerst een snelle toename van het aantal staten, die zich gedeeltelijk als zodanig willen doen gelden (denk aan Oost-Europese staten). Het zijn er thans meer dan 190 met diverse culturele achtergronden en uiteenlopende visies op vorm en inhoud van internationale samenwerking. Ook koesteren zij vaak terechte bezwaren tegen de interne procedures, besturingsmechanismen en stroperige besluitvormingsprocessen van bestaande organisaties en hebben zij daarom gereede twijfels over de effectiviteit ervan. Voorts worden we geconfronteerd met ‘free riders’ die helemaal maling lijken te hebben aan multilaterale verbanden. Dan zijn er nog de grote spelers die het slechte voorbeeld geven door onderling de problemen te willen regelen en de kleinere er alleen bij te betrekken als een vorm van rugdekking. Dat doet niet alleen opgeld binnen universele multilaterale verbanden maar ook in regionale samenwerkingsverbanden als de EU en de NAVO waar grote lidstaten vaak de voorkeur blijken te geven aan onderonsjes boven afdracht van soevereiniteit aan en consultatie vooraf binnen de betreffende organisatie. Daarnaast mist de financieel-economische crisis zijn uitwerking niet op de manier waarop naties met elkaar omgaan. Internationale organisaties worden niet langer gezien als de enige leveranciers van veiligheid en welvaart omdat ze niet altijd in staat zijn te leveren wat men verwacht. Dus gaan landen op zoek naar andere aanvullende zekerheden en menen die steeds meer te kunnen vinden binnen de vertrouwde omgeving van de eigen natiestaat. Als resultaat van deze tegenstrijdige ontwikkelingen komt de nadruk meer te liggen op een mondiale *ad hoc*-samenwerking. En dat gaat dan weer ten koste van het multilateralisme *pur sang*. Het uit zich onder meer in de vorming van directoria, een voorkeur voor samenwerking in kaders als de G-20, kortom in nieuwe vormen van machtspolitiek met beduidend minder *checks and balances*.

4. Deze ontwikkeling roept de vraag op hoe Nederland hierop moet reageren. Strak vasthouden aan het evangelie van multilaterale samenwerking en blijven liggen voor de twee traditionele plechtankers, de EU en de NAVO, met de VN-bijbel op het nachtkastje om de universele waarden en normen te waarborgen? Of moeten wij toch meer de oren laten hangen naar geluiden, recent ook hier duidelijk geventileerd, die het belang van de nationale staat voorop stellen, die internationale solidariteit als geldverkwisting aanmerken, die stabiliteitsmissies en vredesoperaties een opdracht vinden voor de grote landen. Enkele jaren geleden zouden we hierom hartelijk hebben gelachen, nu wordt er serieus over gefilosofeerd. Wat eens een kabbelende beek van opinies uit een extreme hoek was, is aangegroeid tot een forse stroom van suggesties voor ingrijpende beleidswijzigingen. Dat vraagt om een heldere stellingname.

5. Een bevredigende stellingname is echter niet zo eenvoudig te formuleren, laat staan ten uitvoer te leggen. Tegen de achtergrond van de financiële en economische crisis ontkomt Nederland er namelijk niet aan na te denken over ingrijpende bezuinigingen. En het ligt voor de hand, ja het is waarschijnlijk onontkoombaar, dat ook de uitgaven voor het buitenlands beleid hierin worden betrokken. Omdat Nederland militair noch geografisch voldoende macht bezit om de nieuwe mondiale uitdagingen structureel te beïnvloeden, maakt het naar de mening van sommigen ook niet zoveel uit of we tijdelijk wel of niet, dan wel beduidend minder, participeren in allerlei internationale activiteiten. Een tandje lager in ons land zal de wereldgeschiedenis niet merkbaar nadelig beïnvloeden. Het motto wordt dan al snel: breng eerst maar eens het eigen huis op orde en snoei de buitenlanduitgaven fors terug. Daarna zien we wel verder. In dit verband wordt dan tevens gesuggereerd dat Nederland zich bij het bepalen van zijn buitenlands beleidsoepleinden voor de komende Kabinetsperiode veeleer moet laten leiden door een *budget driven* filosofie dan door *policy driven* overwegingen.

6. Dergelijke overwegingen maken het thema van deze bijeenkomst interessant en actueel. Welke prioriteiten moet Nederland nu aanleggen mocht het tot een ingrijpende herijking, als gevolg van bezuinigingen, van zijn buitenlands beleid komen? Nadenkend over de vraagstelling van de AIV voor deze themadag en mijn eigen bijdrage daarbij, vroeg ik mij af of het in dat kader wel zo verstandig was te filosoferen over prioriteiten in het meervoud. Zou het niet beter zijn de nadruk te leggen op één enkele prioriteit? Zeker nu bezuinigingen het uitdragen en verwezenlijken van dat beleid dreigen te bemoeilijken. Het antwoord op die vraag was niet zo moeilijk. Voor mij bestaat die ene prioriteit voor de komende jaren in het handhaven en waar nodig versterken van de merknaam ‘Nederland’ in de wereld. Daarop moet onze inspanning vooral gericht zijn. Dat geldt voor onze bilaterale betrekkingen en evenzeer voor onze positie binnen de EU en de NAVO. Daarmee wil ik allerm minst betogen dat we andere, meer traditionele uitgangspunten van ons beleid voortaan maar moeten veronachtzamen. Ik wil alleen duidelijk maken dat we voorlopig het accent dienen te verleggen naar het behoud of zelfs versterking van onze reputatie in het buitenland. Het valt immers niet te ontkennen dat de Nederlandse reputatie de afgelopen jaren een deukje heeft opgelopen. Dat vindt onder meer zijn oorzaak in de vermeende Nederlandse eurosceptis, de uitslag van het referendum over het grondwettelijk verdrag, het, in mijn ogen overigens gerechtvaardigd ‘I want my money back’ EU-beleid, en meer recent de PVV-filosofie ten aanzien van de Islam. Economisch staan we er bovendien wat zwakker voor door de financiële crisis en de recente verkoop van enkele kostbare stukken van ons tafelzilver. Ik doel op grote energiebedrijven zoals Essent en Nuon, op Corus en KLM, op Organon en Numico. Het buitenland krijgt op die manier meer zeggenschap over onze economie en wij worden kwetsbaarder. Nu is het ook niet nodig de situatie zwarter voor te stellen dan zij is. Nederland heeft in de loop van de afgelopen decennia een sterke merkpositie opgebouwd in het buitenland. Die raken we zo snel niet kwijt. Wat dat betreft geloof ik niet in het gezegde dat een reputatie te voet komt en te paard gaat. Maar we moeten wel oppassen dat die reputatie niet op kousenvoeten verdwijnt, dat wil zeggen ongemerkt maar wel heel reëel. Uit opmerkingen en vragen van mijn buitenlandse contacten leid ik namelijk een meer dan de gebruikelijke belangstelling af voor het reilen en zeilen in ons land, zeker waar het onze houding tegenover de Islam betreft. Ook meent men soms een zeker solisme en isolationisme te bespeuren. Dreigt Nederland echt toe te geven aan druk van bepaalde politieke kringen, is de impliciete vraag, of blijven het zich inzetten voor een brede grensoverschrijdende samenwerking en voor verdere Europese integratie? Mijn antwoord op die vragen zal u duidelijk zijn. Nederland stelt zich niet anders op dan voorheen. Het blijft zich inzetten voor internationale samenwerking en versterking van het multilaterale stelsel. Ook onderstreep ik dat Nederland een actief en non-discriminatoir bilateraal beleid voorstaat. Maar dergelijke misverstanden zijn niet zo eenvoudig uit de weg te ruimen omdat er ook elementen van emotionele aard, twijfel en wantrouwen in zijn verdisconteerd. Wat hiervan ook zij, het feit alleen al dat dergelijke vragen worden gesteld, toont aan dat men het nationale discours van dit moment in het buitenland met meer dan gebruikelijke belangstelling volgt.

7. Ter geruststelling blijkt tezelfdertijd dat we nog steeds kunnen bogen op de nodige waardering. Het merk Nederland staat onverminderd borg voor soliditeit en versterking van de internationale rechtsorde. Onze reputatie heeft dus zeker nog geen onherstelbare schade opgelopen. Ons land beschikt nog steeds over een hoogontwikkelde economie, behoort tot de zestien rijkste landen ter wereld, heeft een uitgebreid netwerk van diplomatieke posten en levert een substantiële bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking. Maar dat zijn allemaal resultaten als gevolg van onze inspanningen uit het verleden. We moeten dus extra alert reageren op negatieve reacties en de eventuele gevolgen daarvan voor onze positie als handelsnatie en attractieve vestigingsplaats. Want een opmerking van een collega uit een land in het Midden-Oosten stemde mij in het bijzonder tot nadenken. Hij zei: ‘u begrijpt dat het moeilijk valt uit te leggen aan onze volksvertegenwoordiging dat we grote orders hebben gegund aan een land dat vijandig staat tegenover de Islam’.

8. Het zeker stellen van onze merknaam is dus mede ingegeven door het feit dat er kennelijk in het buitenland twijfels rijzen over de Nederlandse houding. De Nederlandse politiek schijnt zich daarvan niet altijd bewust te zijn. Tijdens de recente verkiezingen is het thema buitenland of Europese integratie nauwelijks aan de orde geweest. Ook bij al het gekrakeel over de Kabinetsformatie komt het hoofdstuk buitenland er, naar mijn indruk, bekaaid van af. En toch is Nederland meer dan de meeste

andere landen voor de groei van zijn economie sterk afhankelijk van datzelfde buitenland. Het feit dat Nederland geleidelijk uit de kuil van de financieel-economische crisis kruipt, is vooral te danken aan het herstel van onze exportpositie. Dat spruit niet voort uit een toename van de binnenlandse consumptie of omdat we zo innovatief bezig zijn. Het is daarom verstandig voortdurend in herinnering te brengen dat Nederland met zijn open economie, als negende exportland ter wereld, voor 60 à 70% voor zijn nationaal inkomen afhankelijk is van het buitenland. Ook als distributieland zijn we sterk afhankelijk van een ononderbroken toevoer van producten uit de hele wereld. Dat betekent dus dat we een open houding tegenover dat buitenland moeten innemen. Het gaat erom die positie niet te laten eroderen. Een beleid gericht op het behoud van een sterke merknaam is daarbij een eerste vereiste. Om die sterke merknaam te handhaven, is eerst en vooral goed onderhoud van de ons ter beschikking staande instrumenten noodzakelijk. Want alleen door een continue en goed gecoördineerde inzet van die instrumenten kan Nederland invloed blijven uitoefenen en een vooraanstaande rol spelen in de wereld. Willen we blijven groeien dan zullen we de ons ter beschikking staande middelen en instrumenten optimaal moeten benutten. Geen isolationisme derhalve, geen knus binnendijks beleid.

9. Wat zijn nu de instrumenten die we goed moeten onderhouden? Dat zijn met name de instrumenten die ten prooi dreigen te vallen aan serieuze bezuinigingen. Ik denk allereerst aan ons postennetwerk, vervolgens aan onze inspanning op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en tenslotte aan onze krijgsmacht, dit alles samengevat onder de noemer van de bekende drie D's. Ik ben ervan overtuigd dat dergelijke bezuinigingen ons meer zullen kosten dan dat zij uiteindelijk zullen opbrengen.

10. Allereerst enkele opmerkingen over het postennetwerk. Diplomatieke vertegenwoordigingen verschaffen permanent toegang tot politieke besluitvormers die van belang zijn voor het Nederlands beleid en bedrijven die exportgeoriënteerd zijn of vestigingen hebben in het buitenland. Sluiting ervan leidt alleen maar tot kapitaalvernietiging en verlies voor onze economie. Het wordt bovendien door het betreffende land meestal niet in dank afgenomen omdat het zo'n duidelijk signaal van afnemende belangstelling en waardering is. Heropening op een later tijdstip is vaak pijnlijk en kostbaar. Verder weet ik uit ervaring dat het onderbrengen van meerdere landen onder één diplomatieke post als een zoethoudertje wordt beschouwd door de landen waar Nederland niet direct geaccrediteerd is. Ja, een dergelijke opstelling wordt vaak zelfs als negatief ervaren. Dat Nederland niet in alle 192 landen van de VN een post kan onderhouden ligt voor de hand, maar het bestaande netwerk moet niet teveel worden uitgedund onder het eufemistische motto van een 'herstructurering van het postennetwerk'. Mijn advies zou daarom zijn: hanteer het snoeimes niet of met de grootst mogelijke terughoudendheid. EU-vertegenwoordigingen (EDEO), de nieuwe belofte, zullen vanuit handels- en exportoogpunt weinig soelaas bieden omdat de grote EU-landen daarin nu eenmaal een dominante rol vervullen en vooral hun eigen 'saec' zullen behartigen. Veel Nederlandse bedrijven zijn terecht van mening dat de Nederlandse economische belangen het best bevorderd worden door onze posten. Ik deel die mening van harte, zeker nu ik vanuit een andere invalshoek, namelijk als adviseur van bedrijven op dat punt nog steeds veel positieve ervaringen opdoe.

11. Een ander instrument dat toenemend onder vuur ligt, is ontwikkelingssamenwerking. Toch biedt ook dit instrument ons toegang tot internationale fora en internationale organisaties die direct en indirect de Nederlandse belangen dienen. In een recente Clingendael-studie wordt terecht met verwijzing naar de recente WRR-studie gesteld dat: '...het OS-instrumentarium moet worden ingezet als onderdeel van het bredere beleid inzake internationale samenwerking, waarbij het optreden inzake veiligheid, handel, ontwikkeling et cetera op geïntegreerde wijze via de geëigende multilaterale en bilaterale kanalen wordt vormgegeven'. Natuurlijk is het mogelijk op de forse uitgaven bezuinigingen toe te passen. Zelfs dan zal Nederland zich blijven bevinden in de kopgroep van donorlanden, maar laten we het belang van dit instrument voor het Nederlands aanzien in de wereld niet onderschatten. Zichtbare bilaterale Nederlandse hulp, heb ik ervaren, kweekt enorm veel 'goodwill'.

12. Dan de Nederlandse krijgsmacht, die al jaren op een streng dieet is gezet. Dat de krijgsmacht door de aangekondigde bezuinigingen 'leaner' zal worden is duidelijk, maar of dat ook 'meaner' en efficiënter betekent is zeer de vraag. Bij een beoordeling van de vraag: hoeveel 'leaner' kan men toch ook niet voorbijgaan aan de grondwettelijke verplichting de internationale rechtsorde te versterken.

Onze reputatiebehartiging hangt namelijk wel degelijk samen met onze bereidheid in internationaal verband medeverantwoordelijkheid en risico's te dragen wanneer het gaat om de inzet van 'hard power'. Dat betekent voor mij een voortgezette bereidheid militaire middelen in te zetten voor stabiliteitsbevorderende en vredesondersteunende missies in EU-, NAVO- of VN-verband. Nog onlangs hebben we ervaren hoe de terugtrekking uit Afghanistan internationaal is ontvangen. Niet meedoen is geen schande, maar wel meedoen heeft voor het Nederlands profiel in het buitenland aanmerkelijke voordelen. Het handhaven van een multifunctionele krijgsmacht die voor vredesmissies en verwante activiteiten kan worden ingezet, heeft dan ook mijn duidelijke voorkeur.

13. Afsluitend, in een periode van crisis en daaruit voortvloeiende bezuinigingen, is het van belang een helder doel te formuleren en het daarbij behorend instrumentarium te identificeren. Daarom is gekozen voor een prioriteit die weliswaar een brede lading dekt, maar hopelijk een bruikbaar uitgangspunt vormt voor ons buitenlands beleid. Het toepassen van bezuinigingen mag namelijk niet betekenen dat Nederland gaat inboeten aan internationaal profiel en zichtbaarheid. Als land dat zijn boterham grotendeels in het buitenland verdient, moet het gezien worden als een gewaardeerde en vertrouwde partner in bilaterale relaties en een constructief lid van internationale organisaties. Extra aandacht in de komende jaren voor onze reputatie, betekent geenszins het opgeven van de traditionele doelen van ons buitenlands beleid. Nederland blijft, naar ik hoop, in dat opzicht zijn principes getrouw en zal, als toegewijde partner, zijn internationale verplichtingen blijven nakomen.

Discussie met het publiek

Naar aanleiding van de bijdrage van dr. Bot gaan de Vlaamse vertegenwoordiger in Nederland, D'Have en dr. Van Eekelen in op hetgeen is gezegd over 'de merknaam Nederland'. Deze wordt toch als 'wat te vaag' omschreven. Ook wordt de vraag gesteld of het gewenst is in de toekomst een minister voor Ontwikkelingssamenwerking te handhaven. Naar het oordeel van dr. Bot is dat laatst niet noodzakelijk. Wel moet in zijn visie een betere wisselwerking ontstaan tussen de problematiek van ontwikkelingssamenwerking en de vrede- en veiligheidsproblematiek.

Desgevraagd erkent dr. Bot dat de stelling van mr. Quaedvlieg, dat Nederland ook in de toekomst behoefte heeft aan een constructief EU-beleid en pal staat voor de rechtsstaat.



Prof.dr. R. de Wijk

Prof. Van Wijk signaleert dat dr. Bot weliswaar gelijk heeft met zijn oordeel over het belang van een sterk buitenlands beleid, maar dat die visie door veel Nederlanders niet wordt gedeeld. Dr. Wellenstein wijst er in dat verband op, dat het gaat om de kwaliteit van de boodschap. Als die kwaliteit goed is, is er ook steun. Verder stelt hij de vraag of er nog wel sprake is van een grote mate van eigenstandig Nederlands beleid. Dr. Bot onderschrijft deze opmerkingen en geeft aan dat aandacht voor deze kwesties in Nederland zelf van het grootste belang is.

Op een vraag van drs. Van Baar over 'het belang van de CDA-prominenten' en de relatie met het rapport over Irak, wordt in het kader van deze discussie niet nader ingegaan. Dat geldt ook voor de stellingname van prof. Smaling, dat er wel degelijk vraagtekens zijn te plaatsen bij de reputatie van het buitenlands beleid. Het referendum over Europa wordt daarbij als voorbeeld genoemd. Desgevraagd erkent dr. Bot dat mw. S. Borren gelijk heeft dat er nog veel te winnen is op het terrein van een coherent economisch buitenlands beleid.



Mr. W.L.E. Quaedvlieg



Dr. E.P. Wellenstein



Mw. S. Borren MA

Prof. R. Coolsaet, ‘Onzekere wereld, onzeker beleid?’

‘Onzekerheid’ is het woord dat vandaag wellicht het vaakst voorkomt in de studies, analyses en commentaren over het buitenlands en defensiebeleid van Nederland.

- Onzekerheid over de wereldpolitieke verhoudingen
- Onzekerheid over de binnenlandspolitieke evolutie
- Met als gevolg: onzekerheid over de koers die Nederland moet inslaan in de wereldpolitiek.

Nieuw is dit probleem nochtans niet. Een vergelijkbare onzekerheid had eerder al geleid tot de Herijking van 1995 en tot de interne Haagse reflectie van 2002 over ‘De toekomst van de Nederlandse diplomatie’. Evenmin is Nederland exceptioneel. In de afgelopen 20 jaar kwamen in zowat alle staten diplomatieke geplogenheden, tradities en reflexen onder sterke druk te staan. Soortgelijke oefeningen als in Nederland waren schering en inslag.

Maar waar de jaren 90, achteraf bekeken, nog in het teken leken te staan van een relatief vreedevolle internationale omgeving, gekenmerkt door een welwillende Amerikaanse hegemonie,

met de mondialisering als positieve aandrijfriem voor toenemende welvaart, zijn we vandaag beland in een ruwere internationale omgeving, waarin macht opnieuw centraal staat, waarin het economische en politieke zwaartepunt verschuift naar nieuwe groeilanden en opkomende mogendheden en – bovenal – waarin de donkere zijde van de mondialisering (Clinton, 1995) een niet te miskennen impact uitoefent op het nationale aanvoelen (*mood*). Bij wijze van concreet voorbeeld hoe de mondialisering inwerkt: migratie is een collectieve nachtmerrie geworden, niet alleen in de Lage Landen, maar van Arizona en Florida over de Dominicaanse Republiek tot en met Frankrijk en Groot-Brittannië.



Prof.dr. R. Coolsaet

Tijd dus voor een nieuwe ‘heroverwegingsoperatie’. Misschien werkt het wel verhelderend om de huidige Nederlandse overpeinzingen over zijn rol in de wereld te confronteren met de Belgische situatie.

Beide landen zitten vandaag in een bestuurlijk moeras. Ik durf geen geld in te zetten op de vraag welk land als eerste een nieuwe regering zal hebben. In beide landen is het woord ‘onbestuurbaar’ gemeengoed geworden. Beide landen delen dezelfde ervaring – als ik mij mag uitspreken over het Nederlands buitenlands beleid – dat op een glibberig binnenlandspolitiek draagvlak geen solide buitenlands beleid mogelijk is. Twee jaar geleden schreef ik over de buitenlandse politiek van mijn eigen land:

*Sinds 2007 stond het Belgisch buitenlands beleid sterk onder binnenlandspolitieke druk. Binnenlandspolitieke instabiliteit laat zich steeds voelen in het buitenlands beleid van een land. België heeft de afgelopen twee jaar daardoor voornamelijk een reactief beleid gevoerd, gekenmerkt door continuïteit en business as usual. Weinig nieuwe, originele initiatieven werden genomen. Het buitenlands beleid werd verder gekenmerkt door een gemis aan kansen, vooral wat betreft de economische diplomatie. Het onderling wantrouwen tussen regeringspartijen en de institutionele competitie tussen deelstaten en het federale niveau hebben dit ongetwijfeld in de hand gewerkt. De binnenlandspolitieke impasse heeft er ook toe geleid dat het buitenlands beleid een sterke en actieve politieke sturing miste. In de afgelopen twee jaar heeft België met andere woorden een **bescheiden buitenlands beleid** gevoerd.*

Vorig jaar werd in België voor het eerst gewag gemaakt van de behoefte aan een Herijkingsoefening. Dat viel in de tijd mooi samen met een soortgelijk initiatief in Nederland, waarvan de Themadag van

vandaag onderdeel uitmaakt. Zover staan we nog niet in België. Op een inleidende brainstorming en een centrale instructie naar onze posten om poolhoogte te nemen van wat elders gezegd en geschreven wordt over de ‘modernisering en optimalisering’ van het diplomatieke apparaat, staat nog maar weinig op papier. Maar in zekere zin lijkt de onzekerheid voor de Belgische diplomatie minder prangend te zijn dan die voor de Nederlandse diplomatie. De oorzaak hiervan ligt mijns inziens in de nieuwe ijkpunten of bakens, die onze beide landen twintig jaar geleden geformuleerd hebben, in de nadagen van de val van de Berlijnse Muur.

In de loop van de jaren negentig hebben de Belgen zichzelf een reeks nieuwe ijkpunten gegeven voor hun buitenlands beleid. Op een rijtje, de 4 ijkpunten:

- Een nieuwe strategische horizon: de veiligheidspolitiek verloor haar Atlantisch primaat ten voordele van Europa, gecomplementeerd met de VN als legitimerend ijkpunt voor militair optreden. Stelt er zich een probleem met civiel-militaire implicaties, dan reageert België instinctief: hoe kunnen we daar wat aan doen via Europa? Deelname aan een militaire operatie is met andere woorden voor België heel sterk geconditioneerd door Europese coördinatie en VN-mandatering. Dit Europese primaat beantwoordde voor België aan een vitale behoefte: een dam opwerpen tegen de willekeur van grootmachten, hoe welwillend ook. Dat verklaart trouwens de Belgische houding in de Irak-oorlog van 2003. Wat België toen dwars zat in de koers van de regering Bush, was niet ingegeven door anti-Amerikanisme. In Belgische ogen waren de Verenigde Staten te dominant en te onvoorspelbaar geworden en bovendien niet langer voorstander van internationale status-quo. Een grootmacht die over een militaire superioriteit beschikt en verklaart deze als het *policy instrument* bij uitstek te willen hanteren en daarbij zich niet langer gebonden te voelen aan de voor de overige staten heersende regels, is in Belgische ogen een bron van instabiliteit en onvoorspelbaarheid in het internationale systeem. Deze houding stemt overeen met een oerclassieke Belgische aversie voor het te grote gewicht van grootmachten op kleine staten en voor internationale onvoorspelbaarheid die kleine staten reduceert tot speelbal van de groten.
- Tweede ijkpunt: de activistische herontdekking – midden van de jaren negentig – van het supranationalisme als hefboom om de invloed van kleine lidstaten in een zich steeds meer uitbreidende Europese Unie te vrijwaren. Dat heeft de Belgen in de loop der jaren soms het etiket opgeleverd van Europees fundamentalist.
- Een expliciete herontdekking van de bilaterale economische diplomatie, in de tweede helft van de jaren negentig.
- Politieke mondialisering – *global governance* – als een middel om de *dark side of globalization* te temmen. Ik kom hier verder nog op terug.

De nieuwe vaarroute werd vergezeld door:

- Een geslaagde poging om de rol te vrijwaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel als voor het Europabeleid – de as van het buitenlands beleid in België. Wie deze coördinatie op zich kon nemen, verzekerde zich meteen een centrale rol in het staatsbestel, merkte Alfred van Staden twaalf jaar geleden terecht op.
- Een drastische hervorming van het hoofdbestuur – ik bespaar u de details – en een loyale inschakeling in de nieuwe federale staatsstructuur van België, waardoor grotendeels een einde is gekomen aan het overheersende gevoel in de jaren tachtig dat Buitenlandse Zaken een ‘staat in een staat’ was.

Het ministerie verloor zijn vroegere macht die voortvloeide uit de quasi-exclusiviteit van zijn rol inzake buitenlandse besluitvorming, maar het won aan invloed door zich aan te passen aan de gewijzigde nationale en internationale omgeving en zich te concentreren op de functie van onmisbaar coördinatiepunt op de grens tussen binnen- en buitenlandse politiek. Het Belgische ministerie van ‘buitenlandse’ zaken evolueerde zo de rol van permanente draaischijf tussen buiten en binnen, naar de woorden van Frank Majoor, de vroegere Nederlandse secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken – een rol die mij iets meer geaccepteerd lijkt in België dan in Den Haag.

Voor alle duidelijkheid:

1. Veel van wat ik hier zeg over nieuwe ijkpunten, is niet het resultaat van een blauwdruk of van veel discussies, maar eerder van pragmatische en instinctieve reacties en niet-geëxpliciteerde beleidskeuzes – die gaandeweg echter wel de bedding zijn gaan vormen van de diplomatieke koers van België.
2. En het is niet omdat in Brussel de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken iets meer aanvaard lijkt te zijn dan in Nederland, dat deze ook steeds naar behoren wordt uitgevoerd of dat *turf wars* niet meer zouden voorkomen.
3. Politieke mondialisering als diplomatieke ambitie spoort slecht met de binnenlandspolitieke patstelling die België sinds 2007 is gaan kenmerken, wat ervoor gezorgd heeft dat initiatieven op dit vlak de afgelopen jaren grotendeels achterwege zijn gebleven, wegens ongelooftwaardigheid.

Het cruciale punt lijkt mij echter te zijn, dat uitgerust met deze ijkpunten het Belgisch buitenlands beleid – voor alle duidelijkheid – het beleid van de federatie België – beter gewapend is om de hedendaagse wereldordering tegemoet te treden dan de Nederlandse. Niet dat Belgen daarmee het diplomatieke nirwana hebben betreden en dit ineens de Belgische diplomatie tot de beste van de wereld heeft gemaakt, en al evenmin dat deze diplomatie succesvol zal verlopen. Ik bedoel hier enkel mee dat deze ijkpunten steviger meerpalen bieden voor een (1) klein land in een (2) ruwere (3) postwesterse en (4) multipolaire wereldordering.

Richten we nu de blik op Nederland.

Ooit was Nederland in vele opzichten een voorspelbaar gidsland. Nederland stond lange tijd bekend om zijn duidelijk herkenbare ijkpunten – inzake de VN en het internationaal recht, inzake Europa en het Atlantisch bondgenootschap, inzake ontwikkelingssamenwerking en de derde wereld. Nederland nam hier duidelijke standpunten in, met een koppige eigengereidheid, die samenhang met een sterk gevoel van eigen identiteit en die collega's uit andere landen de gordijnen kon injagen.

- Toen de jaren negentig aanbraken en België zich bewoog – zonder daar al teveel over na te denken – in de richting van de hierboven geschetste ijkpunten, had Nederland vooreerst problemen met zijn strategische horizon. Jan Rood merkte in een Clingendaelnotitie in 2002 op dat de Nederlandse herijkingsoefening van 1995 aanvankelijk een duidelijk kompas bezat: een sterke continentale heroriëntatie als nieuwe vaarroute, inclusief een verankering aan het Duits-Franse leiderschap, met als communicerend vat een minder uitgesproken pro-Amerikaanse oriëntatie. Maar zo liep het niet. Nederland, ik citeer nog steeds Rood, is gaan laveren tussen het communautaire gedachtegoed en de immer aanwezige verleiding van deelname – als zelfverklaarde kleinste van de grote Europese mogendheden – aan het intergouvernementele spel van wisselende coalities. Direct in het verlengde daarvan lag de steeds weer aangevoelde drang om in zee te gaan met de Verenigde Staten – hoewel prof. Van Staden bijna vier decennia geleden al betoogd heeft dat trouw en loyaliteit een niet-lonende en een niet-effectieve strategie is om zijn wensen gerealiseerd te zien.
- Een tweede opmerking betreft de politieke mondialisering. Het viel mij in 2002 op hoe in de Nederlandse diplomatieke reflectie van toen de vraag werd gesteld of het 'zinvol is te streven naar 'global governance'. Dat was een curieuze omslag. Het 'Pronkiaanse' Nederland heeft een onuitwisbaar spoor getrokken voor de diplomatieke reputatie van het land, terwijl de Belgen nooit bekend stonden om een groot financieel of creatief engagement inzake ontwikkelingssamenwerking of een ruime blik op de wereld. In het verleden had België – in tegenstelling tot Nederland – weinig op met mondiale thema's, die al snel als luchtflitseriej werden aangezien. Pragmatisme was doorgaans troef. In 1842 schreef de Franse gezant in Brussel naar Parijs: 'Les Belges s'occupant en général très peu de spéculations politiques ou morales, leur principale attention se fixe d'ordinaire exclusivement sur les intérêts matériels.'

Wat leid ik uit deze summiere vergelijking af?

De Belgen zijn genetisch ingeënt met de notie dat ze een kleine staat zijn, omringd door reuzen. Argwaan tegenover alle buurlanden zonder uitzondering is een onderdeel van de collectieve psyche

van de Belgische diplomatie. In het Europees supranationalisme vonden ze de hefboom bij uitstek om dat machtsonevenwicht wat af te vijlen. In de politieke mondialisering ontdekten zij nadien een weg om op mondiaal niveau hetzelfde doel na te streven als het Europees supranationalisme. De handhaving van een op vaste regels gebaseerd internationaal systeem, zo betoogde Emile van Lennep vele decennia geleden, is het meest elementaire eigenbelang van een kleine staat – omdat het de macht van de groten ietwat aan banden legt en de invloed van de kleintjes ietwat vergroot.

België is niet pro-Europees en voorstander van een politieke mondialisering omwille van verheven idealen of van moreel hoogstaande onbaatzuchtigheid, maar omdat de ervaring hen geleerd heeft dat, als puntje bij paaltje komt, de groten geen rekening houden met de kleintjes. In een Europa met partners van ongelijke grootte is het de intergouvernementele methode die verknecht en de communautaire die bevrijdt – en in een ruwe, post-westerse en multipolaire wereld zijn geloofwaardige instellingen en vaste regels die gelden voor iedereen, groot en klein, de beste dam opdat kleine staten niet overgeleverd zouden zijn aan het competitieve spel om leiderschap, invloed en machtsposities onder grootmachten.

Maar is Nederland een kleine of een middelgrote staat? De luxe van een mistige strategische horizon en de luxe van incompatibele toekomstscenario's, zoals in de Verkenningen. Het antwoord op die vraag zal bepalen wat het vitale belang van Nederland is. Het debat is al decennia aan de gang, op zijn minst sinds Joris Voorhoeve in 1991 zijn onsterfelijke formule bedacht: 'een middelgrote mogendheid in zakformaat'. Omdat Nederland niet in het reine komt met het antwoord op die vraag naar wat het is in de wereld – ongetwijfeld een onderdeel van het debat over de nationale identiteit – lijkt zijn buitenlands beleid op drift, onder invloed van de contradictoire impulsen de kleinste van de groten te willen zijn en de onderstroom doorgaans slechts als de grootste der kleintjes erkend te worden. Maar kan Nederland zich deze luxe vandaag nog permitteren? Als de stelling klopt dat we beland zijn in een ruwe, multipolaire en postwesterse wereld, waarin macht heerst, dan zijn de Nederlandse machtsmiddelen te beperkt om zich zelfstandig staande te houden, zeker in tijden zoals nu wanneer de buikriem aangespannen moet worden. 'Per dossier wisselende coalities' en serieel bilateralisme lijkt mij daarom een verliezende kaart voor wie niet tot het selecte clubje der grote mogendheden behoort. Alleen de Europese Unie kan de kritische massa opbrengen die nodig is om zich in zulk een wereld overeind te houden. Men kan alle begrip opbrengen dat het niet duidelijk is of Europa ooit die rol zal kunnen opnemen en dat alle eieren dus niet in de EU-mand gelegd mogen worden – maar Europa zal deze richting zeker niet inslaan als een aantal lidstaten de krachten niet bundelen om het daadwerkelijk in die richting te sturen.

De internationale vaarroute die Nederland zal inslaan, zal ook het antwoord geven op de vraag of België en Nederland opnieuw de geprivilegieerde partners kunnen worden, die gezamenlijk optrekken in de wereld, zoals in de jaren vijftig en een deel van de jaren zestig. Uit dat verleden meen ik te kunnen afleiden dat de Belgisch-Nederlandse samenwerking gedijde wanneer beide landen geconfronteerd werden met een gemeenschappelijke bedreiging voor hun vitaal belang en zij dit vitaal belang ook op dezelfde manier percipieerden.

Als Nederland de samenwerking binnen de Benelux ziet als een middel om zijn soortgelijk gewicht als kleinste van de grote mogendheden te vergroten, vrees ik ontgoocheling bij alle betrokkenen. Sommigen herinneren zich wellicht nog de genante botsing der Lage Landen op de Europese Raad van Nice in 2000. Als Nederland daarentegen die samenwerking ziet als een middel om het supranationalisme te stutten en de Europese autonomie in de ruwe postwesterse wereld te vergroten, dan gloort de horizon van onze bilaterale samenwerking – en zullen de Belgen eindelijk gedwongen worden om (1) te expliciteren wat in het recente verleden al te vaak louter instinctieve oriëntaties inzake buitenlands beleid zijn geweest en (2) in het verlengde hiervan, de vraag te beantwoorden of en hoe het ingewikkelde land der Belgen internationaal een partner voor Nederland kan en wil blijven.

Discussie met het publiek



Drs. D.J. van Baar

samen te werken. Hij noemt onder meer de ABN/AMRO/Fortis-kwestie, de mislukte samenwerking tussen KLM en Sabena, het dossier Antwerpen en 'de ijzeren Rijn'. Dit punt wordt door prof. Coolsaet volledig onderschreven. Prof. Voorhoeve wijst er in dat verband op dat er misschien wel mogelijkheden zijn om samen te werken op andere, met name financieel-monetaire, dossiers.

Naar aanleiding van het gestelde van prof. Coolsaet, constateert prof. Van Staden dat er sprake lijkt te zijn van een terugkeer naar de integratiemethode. Drs. Van Baar signaleert dat in de bijdrage niet wordt gesproken over het integratieprobleem. Hij constateert dat noch het fenomeen 'Wilders', noch de ervaringen in België met het 'cordon sanitaire' worden genoemd.

Prof. Rood vraagt zich af of het niet hoog tijd wordt dat Nederland zichzelf onderwerpt aan een 'zelfanalyse' en constateert dat ook in Nederland een regelmatig terugkerende discussie bestaat over de vraag of Nederland een 'klein' of 'middelgroot' land is. Het is lastig te bepalen wat de exacte positie van Nederland (en België) op het wereldtoneel is. Dit wordt onderschreven. Dr. Van Eekelen wijst op een aantal voorbeelden, waarbij Nederland en België de kans hebben gemist goed



Prof.dr. J.Q.Th. Rood

De paneldiscussie

Het panel werd voorgezeten door mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel (lid van de AIV). De leden van het panel waren prof.dr. A. van Staden, namens de Commissie Europese Integratie (CEI); prof.dr. W.J.M. van Genugten, namens de Commissie Mensenrechten (CMR); prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve, namens de Commissie Vrede en Veiligheid (CVV); en prof.dr. A. de Ruijter, namens de Commissie Ontwikkelingssamenwerking (COS). De inleidingen worden integraal weergegeven.



Prof.dr. A. van Staden, 'Toekomstige prioriteiten Nederlands Buitenlands Beleid: Europa'

Ik veroorloof mij eerst een licht provocerende opmerking van algemene aard. Ons buitenlands beleid bestaat voor een flink deel uit een opeenstapeling van wensen en goede voornemens. Wie bijvoorbeeld de begrotingsstukken leest, raakt de tel kwijt bij de opsomming van beleidsdoelstellingen. Onze pretenties zijn niet gering. Er is natuurlijk niets tegen een ambitieus beleid, maar een land van de omvang van Nederland kan niet dansen op vele bruiloften tegelijk. Het stellen van prioriteiten betekent het maken van – soms moeilijke – keuzes in wat we echt willen bereiken. Een buitenlandse politiek die, ongeacht de lengte van onze polsstok, zo'n beetje iedereen in de polder tevreden wil stellen, loopt vast in symbolisch handelen. Wat Europa betreft, dreigt het toekomstig beleid – uiteraard mede afhankelijk van de kleur van het nieuwe kabinet – de gevangene te worden van ondoordachte verkiezingsbeloften over een drastische vermindering van onze nettobijdrage, het snijden in de Brusselse bureaucratie en het repatriëren van bevoegdheden naar Den Haag. Met de echte beleidsagenda heeft dit alles weinig te maken. Want wie vandaag over Europa wil spreken, moet natuurlijk beginnen met zich te buigen over de gevolgen van de staatsschuldencrisis voor de houdbaarheid van de euro.

De eerste prioriteit voor het Nederlandse beleid is dan ook het actief meewerken aan maatregelen om een herhaling van de crisis te voorkomen. Dat houdt onder meer in: de aanvaarding van een procedure van preventieve toetsing van nationale begrotingen aan de spelregels van het SGP, een consequente handhaving van deze regels en een uitbreiding van de sanctiemogelijkheden tegenover lidstaten die onvoldoende begrotingsdiscipline opbrengen. Bij de versterking van de *economic governance* in de



Prof.dr. A. van Staden

eurozone zou onze regering ook uitdrukkelijk moeten opkomen voor een stevige rol van de Europese Commissie. Het gezag van de Commissie is de laatste jaren aanzienlijk verzwakt en dat is niet in het belang van Nederland. In de Europese besluitvorming dreigen wij immers meer en meer te worden weggedrukt onder het gewicht van de grotere lidstaten, ook al zijn deze het lang niet altijd met elkaar eens. Een verkleining van de omvang van de Commissie kan bijdragen tot een herstel van invloed.

De EU vormt voor Nederland bij uitstek de verbindingsschakel met de wereld. Het is daarom een evident Nederlands belang dat Europa zich in de herschikking van de wereldverhoudingen weet te handhaven en niet, zoals een eigentijds Venetië, door gebrek aan dynamiek ten ondergaat in de strijd met de nieuwe uitdagers. De tweede prioriteit van het toekomstig beleid moet dan ook zijn het bevorderen van de Europese concurrentiekracht in de wereldeconomie. Alleen dan kunnen we ons welvaartspeil behouden. Voor dit doel moet het volledige potentieel van de EU worden aangewend. Dat betekent de verdere vervolmaking van de interne markt, terugdringing van overbodige regelgeving en een herstructurering van de EU-begroting. Bij de volgende Financiële Perspectieven (2014-2020) dient het motto te zijn: 'put your money where your mouth is'. Dus geen overheveling van geld van rijke naar rijke lidstaten ('rondpompen') en – vanzelfsprekend – een vermindering van de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Geld dat zodoende kan worden vrijgemaakt moet vooral worden gebruikt voor de schepping van een Europese ruimte voor onderzoek en ontwikkeling ter stimulering van post-industriële innovatie. Nederland moet zich bewust zijn van zijn medeverantwoordelijkheid voor het welslagen van de 'Europa 2020 Strategie voor banen en groei'. En wat de gewenste verlaging van de eigen bijdrage aangaat: het is merkwaardig dat zoveel politici in Nederland bijna blindelings het idee van een eigen Europese belasting hebben afgeschoten. Want zo'n belasting zou als geen andere maatregel kunnen leiden tot een relatieve verbetering van onze positie als nettobetaler.

Bij een streven naar versterking van de Europese concurrentiepositie past ook een vergroting van de Europese politieke slagkracht in het mondiale overleg over economie en financiën. Er is sprake van een Europese oververtegenwoordiging in de internationale gremia, maar – paradoxaal – staat dit allerminst borg voor een grote Europese invloed. De oorzaak daarvan is dat de Europese inbreng veel te versnipperd is. Het meest ideaal zou natuurlijk één Europese vertegenwoordiging zijn, volgens het model van de Wereld Handelsorganisatie. Daar is Europa gelijkwaardig aan de andere wereldspelers. Maar er zou al heel wat gewonnen zijn, indien de Europese landen met één stem spreken. Ook hier kan Nederland, gezien zijn sterke positie in het Internationale Monetaire Fonds en de Wereldbank, een nuttige rol spelen.

Er is wat mij betreft een derde prioriteit: de verdere uitbreiding van de EU. Ja, de ervaringen met Bulgarije en Roemenië leren ons dat wij strikt moeten vasthouden aan de toelatingscriteria. Maar dit wil niet zeggen dat de toegangsdeur moet worden gesloten, nadat Kroatië binnenkort – waarschijnlijk – als 28^{ste} lidstaat is aanvaard. Het zou buitengewoon kortzichtig zijn de onderhandelingen met Turkije af te breken en het af te schepen met een opgepoetst partnerschap. Daarvoor is dit land economisch en vooral geopolitiek te belangrijk. Nederland moet het als zijn taak beschouwen, conform het laatste AIV-advies, de optie van een Turks lidmaatschap open te houden door aan te dringen op concrete vormen van samenwerking met Ankara op een aantal beleidsgebieden, waaronder het buitenlands beleid. Zo kan Europa en indirect Nederland zijn mogelijkheden verruimen om constructief op te treden in een van de roerigste delen van de wereld. Ik doel uiteraard op het Midden-Oosten.

Nog een laatste opmerking die verder gaat dan Europa. Er bestaat terecht een grote bezorgdheid over de tanende steun in de Nederlandse samenleving voor een actief internationaal engagement. In dit licht is misschien wel de grootste opgave voor het toekomstig beleid aan de burgers zichtbaar te maken dat onze bemoeienis met zo vele internationale vraagstukken en regio's nauw verbonden is met de veiligheid en welvaart in eigen land.

Prof.dr. W.J.M. van Genugten, 'Mensenrechten zorgen voor ongemak'

Mensenrechten zijn lastige dingen. Waar ze opduiken worden ze vaak geassocieerd met het stellen van grenzen, met dingen die *niet mogen* en die vooral *wel moeten*. En veel mensen, of het nu regeringsleiders zijn of de spreekwoordelijke man in de straat, zijn niet zo van begrenzingen van hun vrijheid of van het evenzo spreekwoordelijke opgeheven vingertje.

Het is hier niet de plaats om uitgebreid in te gaan op de vraag of en in hoeverre dit beeld correct is en, zo ja, hoe het zo is gekomen. Laat ik er slechts over zeggen dat de krachtigste pleidooien voor handhaving van de mensenrechten vaak komen uit de hoek van *single-issue*-organisaties die het niet als hun taak zien de mensenrechten te zetten naast andere beleidsprioriteiten; en vaak hebben ze daarbij nog gelijk ook.

Het voorafgaande zal u misschien raar in de oren klinken, uit de mond van de voorzitter van de Commissie voor de Rechten van de Mens van de AIV. Het antwoord is dat de CMR, als onderdeel van de AIV, nou juist wel is gemaakt om het opkomen voor de mensenrechten in een politieke en maatschappelijke context te plaatsen en om beleidsgerichte voorstellen te doen die kans maken via het ministerie van Buitenlandse Zaken te worden omgezet in praktische stappen die de wereld op mensenrechtengebied een stukje beter kunnen maken. Buitenlands beleid is een zaak van dunne draden, smalle marges, lange adem, woorden die als zoveel clichés een stevig waarheidsgehalte hebben. In dat krachtenveld opereert de Nederlandse regering, met op mensenrechtengebied de CMR als adviseur, klankbord, en tegen- en meedenker.

Welke plaats verdienen de mensenrechten in het toekomstige buitenlandse beleid? Vier dingen daarover, van buiten naar binnen.

1. Eerst en vooral: bij mensenrechten gaat het niet alleen om de vrijheid van meningsuiting en het folterverbod, en zoveel andere klassieke mensenrechten, maar evenzeer om economische en sociale rechten als het recht op schoon drinkwater. Ikzelf denk dat het tijd wordt om maar eens te stoppen met het steeds weer stellen van de vraag of deze rechten wel ‘net zo echt’ zijn als die andere rechten en om voluit te gaan *handelen* vanuit het principe dat ze één en ondeelbaar zijn. Wat betreft de erkenning van economische en sociale rechten door



- Nederland waren er de afgelopen jaren interessante ontwikkelingen te zien. Zo maar een voorbeeld: in 2008 heeft ons land in de VN-Mensenrechtenraad officieel het recht op water en sanitaire voorzieningen als mensenrecht erkend. Sommigen van u weten wellicht dat daar in 2010 een wat koude douche op is gevolgd, toen Nederland zich in de Algemene Vergadering van de VN bij hetzelfde onderwerp van stemming onthield, maar a) de bezwaren tegen de ontwerpresolutie waren niet zonder grond – waaronder de vraag of de primaire verantwoordelijkheid voor realisering van het recht wel in voldoende mate wordt neergelegd bij de desbetreffende staten zelf – en b) het komt wel goed. Ik herinner slechts aan het cliché van de lange adem. Het zou niet de eerste keer zijn dat Nederland ergens vóór stemt, vervolgens wordt voorbijgelopen door andere landen, daarbij wordt gewezen op de juridische en politieke implicaties van zijn stellingname, om vervolgens samen met die andere landen te werken aan een compromis. En dat vergt tijd en adem. Tegelijkertijd is het niet acceptabel die adem ál te lang te maken, ook niet in dit specifieke geval van het recht op schoon drinkwater, want dat staat al gauw gelijk aan het opgeven van alweer een of meer generaties. Bovendien: adel verplicht. Een land dat zich zo nadrukkelijk heeft gecommitteerd aan zaken als de Millennium Ontwikkelingsdoelen, waarin schoon drinkwater zo prominent is opgenomen – in 2015 moet het aantal mensen dat toegang heeft tot schoon drinkwater zijn gehalveerd ten opzichte van 1990 – kan en mag niet achterover leunen als het even tegen zit. Het mag er dan op lijken dat dit specifieke Millenniumdoel wordt gehaald, maar het zou wel van een heel cijfermatig ingestelde geest getuigen om dan tevreden te zijn. En dat voor een land met zo'n veelvormig waterimago, van Grotius' *Mare Liberum* tot Kroonprins Willem-Alexander, van de Deltawerken tot de rijke expertise op het vlak van waterzuiveringstechnieken. Ook de WRR bijvoorbeeld merkt in zijn spraakmakende rapport over ontwikkelingsamenwerking van eerder dit jaar – 'Ontwikkelings-samenwerking: Minder pretentie, meer ambitie' – het thema 'water' aan als een van de onderwerpen waar, in mijn woorden samengevat, ontwikkelingsverantwoordelijkheid en nationaal economisch eigenbelang samenkomen.
2. Mensenrechten moeten niet in een hokje worden gestopt, als zaken die losstaan van of als normen die zweven boven de maatschappelijke werkelijkheden van allerlei landen. Voor alle duidelijkheid: folteren hoort niet, en het verbod daarop kan wat mij betreft worden aangemerkt als prestatelijk – in lijn met Verlichtingsdenkers als John Locke – en/of als een recht waarbij een statelijk beroep op soevereiniteit juridisch en politiek niet langer houdbaar is ('geperforeerde soevereiniteit'). Het folterverbod deelt die karakteristiek met vele andere rechten van dwingendrechtelijke aard en staten kunnen op de naleving daarvan worden aangesproken, of zij nu partij zijn bij relevante verdragen of niet. Maar doorgaans kan het geen kwaad om eerst en vooral goed te kijken waar schendingen vandaan komen, niet in de laatste plaats om daarna des te effectiever te kunnen reageren. Contextualiseren dus. Opkomen voor de rechten van de mens 'als zodanig' is een groot goed, maar leidt niet zelden tot een opgelucht gemoed bij de aanklager en tot weinig systematische veranderingen in de praktijk. Al te vaak wordt succes bij het opkomen voor de rechten van de mens afgemeten aan de eigen intenties. Ik zeg er maar bij dat niet iedereen in de CMR het met dit soort zinnen eens is. Waar we het wel over eens zijn is de noodzaak om de mensenrechten niet primair te benaderen vanuit het perspectief dat ze 'gewoon' universeel zijn, bijvoorbeeld omdat dat zo is afgesproken, maar dat in het buitenlands beleid het accent moet

liggen op *universalisering* van de mensenrechten – zie het advies ‘Universaliteit van de Rechten van de Mens; principes, praktijk en perspectieven’, uit 2008 – met universaliteit als normatief vertrekpunt waar dat juridisch en politiek mogelijk is én als doel waar mondiaal naar wordt toegewerkt, zeg maar: ‘*the common standard of achievement*’ uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Dat waren destijds al niet zomaar gekozen bewoordingen! Het benadrukken van het belang van processen van universalisering betekent niet de plicht te zwijgen over acute wantoestanden, noch leidt het tot cultuurrelativisme, ook al wordt elke kritische reflectie op een in Absolute Waarden en dito spreektrant gegoten mensenrechtenbenadering daarmee al snel geassocieerd. In het advies van de AIV wordt duidelijk dat dat helemaal niet nodig is, zolang er bij echte, fundamentele meningsverschillen maar onafhankelijke derden – rechters met name – aan te pas komen, die overheden en andere schenders op de vingers kunnen tikken. Niet voor niets hebben velen in de wereld hun hoop gevestigd op de ‘*rule of law*’ en ‘*access to justice*’ als principes, die, indien in de praktijk en niet alleen op papier gerealiseerd, dienst kunnen doen als de juridische ‘*safety locks*’ waarachter staten zich daadwerkelijk kunnen ‘overgeven’ aan processen van universalisering. ‘Rechtsstaat’ is dan synoniem voor het aan banden leggen van de staatsmacht en het tegengaan van discriminatie et cetera, maar impliceert in materiële zin ook het adagium *suum cuique tribuere*, waarbij de rechtsstaatgedachte min of meer gelijk wordt geschakeld aan voortschrijdende rechtsontwikkeling en (zelfs) beschaving. Tegelijkertijd is genoegzaam bekend dat het vestigen van de ‘*rule of law*’ in staten waar allerlei mensenrechten op grote schaal worden geschonden niet alleen een deel is van de oplossing, maar ook en vooral van het op te lossen probleem zelf. Kip en ei. Daarbij is het mijns inziens veel interessanter om na te denken over hoe zo’n principe in de praktijk vorm moet krijgen dan over het principe zelf.

3. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de afgelopen jaren veel werk gemaakt van de rechten van de mens, met de nota ‘Naar een menswaardig bestaan’ uit 2007 als uitgangspunt. Daarmee heeft het ministerie zich in een traditie geplaatst die in 1979 is ingezet met de nota ‘De rechten van de mens in het buitenlands beleid’, toen anders dan nu ondertekend door zowel de minister van Buitenlandse Zaken (Van der Klaauw) als de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (De Koning). Ik wil hier graag onderstrepen dat de CMR zich meermalen gelukkig heeft geprezen met de prominente aandacht voor ‘haar onderwerp’ in het buitenlands beleid alsook met de mensen die binnen het ministerie aan het onderwerp mochten en mogen werken. Ik benadruk dit aspect omdat het vormgeven en uitdragen van een mensenrechtenbeleid zelf mensenwerk is en mensen er dus toe doen, met hun drive, intellect en lerend vermogen.

Over mensen gesproken: de huidige, demissionaire minister van Buitenlandse Zaken, had en heeft als een van zijn favoriete slogans: ‘Mensenrechten, altijd en overal’ en variaties daarop. De slogan heeft de charme van de eenvoud, maar laat ook iets zien van een principiële benadering, terwijl we uit de actuele ervaring weten dat de man niet alleen oog heeft voor principes, maar tevens voor de ‘machtsvraag’. Sommigen noemen dat pragmatisch, anderen gebruiken daar minder vleende woorden voor. Hoe dat zij, het is op het vlak van het buitenlands beleid een benadering geweest die veel steun en waardering verdient, ook al is de effectiviteit ervan niet altijd te meten en kan in veel gevallen niet worden gesteld dat er een direct causaal verband is tussen de ondernomen actie en de nieuwe werkelijkheid (al is het maar omdat regeringen als regel ontkennen dat ze hun gedrag hebben aangepast onder internationale druk). De richting verdient steun, en gehoopt mag worden dat een nieuwe regering de lijnen doortrekt, inclusief de jaarlijkse verslaglegging over het gevolgde beleid in een Mensenrechtenrapportage aan de Tweede Kamer. Die rapportage geeft de regering de gelegenheid te regeren, terwijl de volksvertegenwoordiging een instrument in handen heeft om anders dan *ad hoc* met de regering te spreken over het gevolgde beleid.

4. De regering wordt geacht te spreken met één mond. Het is echter nauwelijks een publiek geheim dat er tussen ministeries vaak grondige verschillen van inzicht bestaan over de plaats van de rechten van de mens in het regeringsbeleid. Vraag het maar eens bij Sociale Zaken, Justitie en Binnenlandse Zaken. Daarbij noem ik bewust *niet* Ontwikkelingssamenwerking, want de verschillen tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking mogen de laatste jaren dan af en toe fors hebben geleken, op het terrein van de rechten van de

mens in brede zin waren ze ofwel afwezig ofwel waren de inzichten complementair. Lees Koenders' 'Een zaak van iedereen' (2007) en latere beleidnota's er maar op na. Terug naar de verschillen tussen de verschillende ministeries echter, lijkt de keuze er een te zijn tussen *mondiaal opkomen voor* en *intern last hebben van*. Begrijpen doen we dat allemaal, maar er begrip voor hebben is iets anders. Een land dat de internationale rechtsorde zo hoog in het vaandel heeft en dat beseft dat de mensenrechten niet meer en minder zijn dan de in woorden gevatte waarden waarop die rechtsorde is gebaseerd én waar het met die rechtsorde naar toe moet, moet niet reageren als een kruidenier als het zelf een tik op de vingers krijgt. Denk slechts aan het recente voorbeeld (februari van dit jaar) van het Europees Comité voor Sociale Rechten over het ontzeggen van onderdak aan kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekende moeders, als zijnde strijdig met het Europees Sociaal Handvest, en de eerste reactie daarop van de minister van Justitie (door hem later overigens meer dan goed gemaakt). Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft door de jaren heen laten zien weinig toeschietelijk te zijn als Nederland door een van de Verdragscomités of de Mensenrechtenraad (vaak slechts licht) op de vingers werd getikt. Acuut buigen hoeft niet, laat staan dat Nederland roomser moet willen zijn dan de paus, maar iets meer oog voor en ruiterlijke erkenning van de eigen tekortkomingen zou geen kwaad kunnen. Het straalt minder uit dat 'wij' inherent goed zijn en dat 'zij' nog veel hebben te leren, en dat op zichzelf maakt een krachtig opkomen voor en systematisch werken aan mensenrechtenschendingen, inclusief het voorkomen en redresseren daarvan, in andere landen alleen maar geloofwaardiger.

Mensenrechten zorgen voor ongemak. Ze zijn lastig waar te maken, lastig om je eraan te houden, lastig als ze te dichtbij komen. En toch zijn het – zeg ik zonder missionaire intenties – richtinggevende ijkpunten bij uitstek. Als het gidsland niet meer gidst, kunnen zij nog altijd het gidsland gidzen.

Prof.dr.ir. J.J.C.Voorhoeve

In zijn bijdrage gaat prof. Voorhoeve in op de in zijn ogen noodzakelijk prioriteiten voor het buitenlandbeleid van Nederland.

1. Nederland moet weer tot de kopgroep van de communautaire EU-benadering gaan behoren. Tevens moet de euromalaise, die leeft onder een deel van het electoraat worden aangepakt. Hierbij ligt een speciale verantwoordelijkheid van politieke leiders, die door middel van actieve pleidooien enthousiasme over de samenwerking kunnen uitstralen. De EU is weliswaar essentieel voor het Nederlands belang maar staat onder druk van grote overheidstekorten van de leden en een ontevreden publieke opinie.
2. De NAVO blijft ook in de toekomst een belangrijke organisatie voor een land als Nederland. In dat verband kan worden gewezen op het recente advies van de AIV over 'het nieuwe strategisch concept van de NAVO', dat de AIV in januari 2010 heeft uitgebracht. Ook zou moeten worden overwogen in de nabije toekomst een bescheiden bijdrage te leveren aan ISAF door te zorgen voor opleiders voor de Afghaanse strijdkrachten, politietrainers en beveiligers. De aankoop van de JSF kan beter plaatsvinden in een consortium van kleinere landen en in veel lagere aantallen. De Walrusvervanging zou te zijner tijd ook zorgvuldig moeten beoordeeld. Het behoud van goed personeel moet ook in de toekomst de hoogste prioriteit hebben.
3. Nederland moet zijn bijdrage aan ontwikkelings samenwerking op 0,8% van het BNP houden en de uitgaven meer richten op bevordering van rechtsstatelijkheid (hervorming politie en



Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve

justitie), voedselproductie en geboorteregeling. Daarnaast moet meer hulp worden gekanaliseerd via de non-gouvernementele kanalen, die in staat zijn om corrupte overheden te vermijden. Ook moet meer steun worden besteed aan de versterking van vakbonden, coöperaties en maatschappelijke organisaties. Het is aan te raden de ontwikkelingsteun via de Verenigde Naties opnieuw door te lichten en een poging te doen deze effectiever te maken. Ook zouden de MDG's opnieuw moeten worden gedefinieerd. Deze zouden meer specifiek moeten worden bezien per land en regio. Tot slot wordt een pleidooi gehouden voor één minister van Internationale Samenwerking, die ook de milieuhulp aan ontwikkelingslanden in zijn portefeuille krijgt.

4. Nederland is gebaat bij draagvlak voor een actief buitenlands beleid. Daartoe moet het groeiend anti-internationalisme actiever worden bestreden. Te veel politieke leiders laten zich nu leiden door de antistemming, die de afgelopen periode is gemobiliseerd en de democratie schuift van een parlementaire naar een plebiscitaire vorm. De politieke partijen moeten goede volksvertegenwoordigers selecteren en de Tweede Kamer kan zijn gezag vergroten door wellevende vergaderregels in ere te herstellen. Daarnaast zou het nuttig zijn als er een betere scheiding komt tussen het journalistieke en het politieke werk is nuttig. Mogelijk dat een 'keurmerk voor professionele journalistiek' de informatieverwarring en desinformatie in elektronische media zou kunnen verminderen.

Prof.dr. A. de Ruijter, 'De werkelijkheid slaat terug'

Ik heb niet de voor de hand liggende insteek gekozen: het benoemen van bepaalde prioriteiten op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Ik heb mij een daaraan voorafgaande vraag gesteld: zijn er wel voldoende condities aanwezig voor het maken van beleid, hier gemakshalve omschreven als een consistent, coherent geheel van doelgerichte activiteiten om een gewenste toestand te realiseren. Ik vraag mij dat in toenemende mate af. Ik wil wijzen op de spanningsverhouding tussen enerzijds de groeiende behoefte om specifiek meetbaar beleid te ontwikkelen en anderzijds de afnemende mogelijkheden om dat verantwoord – dat wil zeggen *evidence-based* – te kunnen doen. Die spanningsverhouding bestaat voor vrijwel alle beleidsterreinen, maar a fortiori voor ontwikkelingssamenwerking.

De behoefte aan specifiek meetbaar beleid is natuurlijk goed te begrijpen. We leven in een wereld waarin complexiteit toeneemt. Door globalisering komen steeds meer actoren in wederzijdse afhankelijkheden te staan waarbij bovendien de relaties verdicht raken. Het gaat met andere woorden om een speciale vorm van complexiteit, namelijk (inter)connectiviteit. Niet alleen de onderlinge verbindingen tussen open systemen worden steeds sterker, er is ook sprake van toenemende onveiligheid, van groeiende onbestuurbaarheid (onder meer door de opkomst van ad hoc-netwerk verbanden). De som van dit alles is toenemende onzekerheid en turbulentie (crises lijken structureel te worden).

We weten dat er zowel op collectief als individueel niveau wordt gestreefd naar het reduceren van onzekerheid. We smachten naar eenvoudige antwoorden op complexe vragen. Populistische politici weten hier goed gebruik van te maken. Een meer geavanceerde uiting van deze behoefte aan onzekerheidsreductie is het omarmen van de New Public Management-optiek, een sterk instrumenteel, technologische benadering van de werkelijkheid waardoor men greep poogt te krijgen door alles in smart criteria uiteen te leggen. Veelal gaat dit samen met het gebruik van scenariomethoden. De vraag die ik hierbij voorleg is of dit wel een vruchtbaar perspectief is. Houdt de New Public Management-optiek wel voldoende rekening met het gegeven dat veel van de vraagstukken van een buitenlands beleid gevangen zijn in een verstikkend en verstrikkend netwerk van meervoudige en meerduidige eenheden, eenheden die zich niet goed van elkaar laten afgrenzen en die tegelijkertijd oorzaak en gevolg zijn (de paradox van de circulaire causaliteit).

Meer en meer heeft men op het terrein van ontwikkelingssamenwerking als onderdeel van het buitenlandbeleid te maken met zogenaamde halfgestructureerde, wilde problemen (in de organisatie en

managementliteratuur te boek staand als ‘wicked problems’). Kenmerken van deze ‘wilde’ problemen zijn:

1. Onbepaaldheid:
‘Wilde problemen’ kunnen niet eenduidig en begrensd gedefinieerd worden, waardoor er ook geen objectieve oplossingen voor bestaan. Door het ontbreken hiervan weet men ook nooit of het werk is voltooid. Dat betekent dat de potentiële consequenties van het probleem onbegrensd zijn.
2. Oneindigheid
Elk ‘wild probleem’ kan worden beschouwd als een symptoom van een ander probleem. Het heeft geen identificeerbare, fundamentele oorzaak. Daar het aanpakken van symptomen niet echt problemen oplost, heeft men nooit de zekerheid dat het probleem wordt opgelost op het juiste niveau. Bovendien is er geen set van criteria of regels die aan kan geven of de oplossing van een ‘wild probleem’ goed of fout is. Oplossingen zijn alleen goed of slecht in relatieve verhouding tot elkaar. Dit impliceert ook dat er voor wilde problemen geen uitputtende lijst van geoorloofde werkwijzen bestaat.
3. Ingewikkeldheid:
Door de verwevenheid van de vraagstukken zijn er vele aangrijpingspunten voor interventies en veel plausible benaderingen voor actieprogramma’s.
4. Onzekerheid:
‘Wilde problemen’ bestaan in een dynamische en grotendeels onzekere omgeving, waardoor de noodzaak ontstaat risico te accepteren, misschien zelfs onberekenbare risico’s. Het denken in mogelijke, toevallige gebeurtenissen en de flexibiliteit om te kunnen reageren op ongedachte en misschien onvoorstelbare toevalligheden zijn beide noodzakelijk.

Deze karakteristieken van ‘wilde problemen’ maken de aanpak van strategisch-bestuurlijke vraagstukken uitermate lastig. Hoe kunnen bestuurders en politici onder dergelijke condities een eenduidig beleid ontwikkelen en (laten) uitvoeren?

Hier komt nog bij dat de hedendaagse (wereld)orde wordt gekenmerkt door georganiseerd wantrouwen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat vertrouwen een vrijwel absolute voorwaarde is voor het ontstaan en behoud van stabiele sociale relaties. Vertrouwen staat altijd onder druk als er sprake is van diversiteit in visies, belangen en praktijken. Deze diversiteit is uitermate manifest in onze multiculturele en polycentrische wereld: er is geen centrale regie en meldkamer meer van de samenleving, evenmin als van een gemeenschappelijk waarden en normenpatroon dat als bindweefsel kan fungeren.

Verschillen en dynamiek, en die zijn onontkoombaar en onmisbaar in elke samenleving zijn blijkbaar te groot aan het worden. Verschillen verworden tot opposities en dynamiek tot turbulentie. De coördinatie-organen waarover we beschikken op allerlei schaalniveaus (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal) zijn blijkbaar onvoldoende effectief om dat te temmen. Het vergroten van dat arsenaal werkt ook niet echt: wordt ten dele gedefinieerd als bureaucratie, of als verlies van autonomie. Hier komt bij dat we vaak afnemende effectiviteit zien bij toenemende beleidsaccumulatie (Roel in’t Veld).

Uiteraard is dit geen pleidooi voor berusting, voor het op ons laten afkomen van ontwikkelingen. Natuurlijk niet, wel een oproep tot bescheidenheid in onze pretenties van stuurbaarheid en maakbaarheid, tot erkenning van het gegeven dat ons handelen altijd onbedoelde, ongewenste en onverwachte effecten zal blijven sorteren en deze niet zien als afrekenpunten, maar als leermomenten. Het betekent dat we moeten leren omgaan met die fundamentele onzekerheid, en dus soms beter ten halve kunnen keren dan ten hele kunnen dwalen, dat we flexibiliteit en open sturing moeten omarmen (en dus dichtgetimmerde specifieke regeerakkoorden moeten vervangen door open afspraken waarin alleen hoofdlijnen en hoofdrichtingen worden aangegeven). Echter: dit impliceert het opbouwen van vertrouwen. En we hadden net geconcludeerd dat het juist ontbreekt aan de condities om die tot stand

te brengen (te weten transparantie, continuïteit en een ervaren billijkheid of 'fairness' in maatschappelijke arrangementen).

Samenvattend: mij rest niets anders dan een oproep tot het cultiveren van twijfel: het vervangen van 'Public Management' door 'Public Leadership'. Ik weet dat een oproep tot twijfel het niet goed doet in deze tijd. Dat wordt immers vaak gezien als gevaarlijke luxe in plaats van bittere noodzaak. Eenvoudiger lijkt het om wilde problemen te benaderen als ware het tamme problemen. Dat geeft in elk geval de idee (of is het een illusie) van stuurbaarheid. Laten we alleen niet verbaasd zijn als blijkt dat die werkelijkheid zich niet zoveel aantrekt van onze interventies: 'reality kicks back'.

Na deze inleidingen was er gelegenheid voor de overige aanwezigen om vragen te stellen en te discussiëren over de prioriteiten voor een toekomstig Nederlands buitenlands beleid.

Prof. Szász reageerde op de inleiding van prof. Van Staden. Hij is van mening dat een herhaling van de financiële crisis moet worden voorkomen. De nadruk moet liggen op één visie op het monetaire beleid, aangezien één Europese zetel moeilijk is te realiseren. Prof. Szász pleit ervoor dat de EU met één overtuigende stem spreekt, waardoor het bij het wereldberaad de zondige steun krijgt. Bovendien moet er in Nederland meer gesproken worden over de prioriteiten van het buitenlands beleid. De steun van België zou hierbij een welkome aanvulling kunnen zijn.

In zijn reactie geeft prof. Van Staden aan, dat er te weinig aandacht uitgaat naar het monetair stelsel. Hij vindt dat de EU in aantal fora inderdaad met één stem zou moeten spreken, maar dat dat niet de realiteit is. Om dat te bereiken zouden Nederland en België daarbij wel een constructieve rol kunnen spelen.



Mr. E. Jansen

In zijn betoog benadrukt mr. Trojan dat Nederland voor 60 tot 70 procent afhankelijk is van de EU. Vooral de interne markt en een stabiele euro zijn van wezenlijk belang voor Nederland (zie ook AIV-advies nummer 68 'De EU en de crisis'). Toch bestaat er veel euroscepsis in de afzonderlijke lidstaten. Mr. Trojan wijst op het feit dat er een grote kloof tussen de werkelijkheid en publieke opinie bestaat. Het is aan politici om de werkelijkheid aan de achterban te tonen. Ook gaat hij in op het kostenaspect van het EU-beleid. Volgens hem is het mogelijk om minder uit te geven als dit op constructieve wijze met wisselende coalities gebeurt.

Op de vraag van mr. Jansen of een minder groot land als Nederland goed kan meedoen aan missies onder het Verdrag van Lissabon, reageert prof. Voorhoeve in positieve zin. Nederland kan wel degelijk meedoen en er zijn voldoende mogelijkheden voor een multilaterale defensie, waarbij de nadruk niet louter ligt op de nationale basis. Een multilaterale benadering versterkt de internationale samenwerking. Het Verdrag van Lissabon heeft echter alle vrede en veiligheidsvraagstukken onderworpen aan het vetorecht van ieder land.

Prof. Baehr stelt twee punten aan de orde. Ten eerste spreekt hij zijn zorg uit over het feit dat ingewikkelde onderwerpen blijkbaar slecht uitlegbaar zijn aan de achterbannen van politici en de maatschappelijke opinie. In zijn visie moeten politici hun achterban bijvoorbeeld uitleggen dat afschaffing van artikel 90 uit de Grondwet niet gesteund kan worden. Daarover moet duidelijkheid bestaan. Ook gaat prof. Baehr in op het *Goldstone*-rapport. Hij signaleert dat Nederland zich in de Mensenrechtenraad tegen dit rapport heeft gekeerd. Hij vraagt zich af waarom Nederland zich niet

heeft onthouden van stemming? In een reactie geeft prof. Voorhoeve aan het schrappen van artikel 90 uit de Grondwet een merkwaardig voorstel is. Nederland heeft juist baat bij dit artikel. Naast het schrappen van artikel 90 pleit de ‘stroming’ in de samenleving ook voor de opheffing van het Europees Parlement, de strijd tegen de Islam en stellen zij het Nederlands belang centraal. Prof. Voorhoeve stelt dat de politieke partijen de afgelopen verkiezingen hun aandacht teveel op de hypotheekrenteaftrek hebben gericht in plaats van de genoemde onderwerpen. Prof. Van Genugten reageert op de tweede vraag. Hij geeft eerst aan dat het *Goldstone*-rapport zijn inziens de juiste volgorde aanhield: eerst onderzoek door de beide strijdende partijen, daarna de druk opvoeren als zij zich niet op een fatsoenlijke manier aan die opdracht houden.



Mr. C.G. Trojan

Dat Nederland tegenstemde had zijns inziens niet zozeer met het rapport zelf te maken, alswel met de gepolitiseerde manier waarop daarover in de Raad werd gedebatteerd.

Mr. Jacobovits de Szeged constateert dat het blijkbaar onmogelijk is om één Europees standpunt in te nemen ten opzichte van Rusland. Anderzijds stellen Duitsland en Rusland wel een gezamenlijk veiligheidsbeleid op. Hij vraagt zich af hoe Nederland aankijkt tegen dit gezamenlijke optreden van Duitsland en Rusland en de Russen in Afghanistan? Ook stelt hij de vraag of het geen goed idee is dat de AIV nadenkt over de Nederlandse visie ten opzichte van samenwerking met Rusland.

In zijn reactie hierop, stelt prof. Van Staden dat laatste een aantrekkelijk idee te vinden. Het probleem blijft echter dat Rusland niet aangesloten is bij de Wereld Handelsorganisatie, waardoor samenwerking moeilijk te bereiken is. Prof. Van Staden beklemtoont voorts dat de angst voor Rusland grotendeels is verdwenen, waardoor de economische situatie van het land fundamenteel gewijzigd is. Hij is overigens van oordeel dat Rusland ten onrechte een BRIC-land wordt genoemd.

Mw. Borren constateert dat gender bij de ontwikkeling van een *new public leadership* een grote rol speelt. Zij betoogt dat moet worden opgekomen voor onze ‘global commons’, het versterken van het aandeel vrouwen en een duurzaam milieu. Juist in onzekere tijden is het genderaandeel van belang en wel degelijk ‘evidence-based’. In zijn reactie geeft prof. De Ruijter aan dit te onderschrijven. In zijn visie zal de 21^e eeuw een ‘vrouwelijke’ rol krijgen.



Prof.dr.ir. E.M.A. Smaling

Prof. Smaling is van oordeel dat het briefadvies ‘Kabinetsformatie 2010’ op een aantal punten zorgwekkend is. In zijn visie is met name de NAVO splijtend. Het nieuw strategisch concept van de NAVO gaat teveel in op het wij-zij denken. Tenslotte vraagt hij zich af of de overlap van het Europees beleid met het NAVO-beleid een probleem is. In zijn reactie wijst prof. Voorhoeve op het advies van de AIV over ‘Een nieuw strategisch concept van de NAVO’. Het advies gaat ook in op een betere samenwerking tussen de EU en de NAVO en bevat ook het voorstel om het Cyprus-vraagstuk op te lossen. Ten tweede moet er volgens prof. Voorhoeve niet worden bezuinigd op het personeel in het defensiebeleid. Vervolgens onderstreept prof. Voorhoeve dat er een kloof bestaat tussen woorden en daden op het gebied van vrede en veiligheid in de Europese Unie. De EU doet al veel, de besluitvorming verloopt echter veel langzamer dan in de NAVO.

Mw. mr. Meindersma constateert dat er bij de 'gewone man' geen enthousiasme en draagvlak bestaat voor het Nederlands buitenlands beleid. Zij stelt dat de AIV een unieke positie heeft om dit draagvlak te creëren. Hoe denken de sprekers hieraan bij te dragen?



Mw. mr. C.F. Meindersma

In zijn reactie geeft prof. Van Staden aan dat het noodzakelijk is om bewindslieden te hebben, die bereid zijn om zich hiervoor sterk te maken. Het probleem is echter dat er een grote groep zwevende kiezers is, waardoor risico's minder snel worden genomen. Verder worden 'kwalijke' ontwikkelingen tegenwoordig aan Brussel toegeschreven en niet aan nationale politici. Prof. Van Staden concludeert dat er een draagvlak moet worden gecreëerd, maar dat er rekening gehouden moet worden met het feit dat de situatie niet meer zoals vroeger is. Volgens prof. Van Genugten moeten er nieuwe argumenten worden gevonden. Hij stelt vast dat het debat over het

buitenlands beleid vaak nogal elitair verloopt maar geeft ook aan ervan overtuigd te zijn dat veel mensen openstaan voor argumenten rond zaken als ontwikkelingssamenwerking mits maar toegankelijk en aansprekend gebracht. In de visie van prof. Voorhoeve zijn volksvertegenwoordigers tegenwoordig teveel bezig om via de media in de publiciteit te komen en dat heeft een ondermijnend effect op de kwaliteit van de parlementaire vertegenwoordiging.

Prof.dr. De Kadt constateert dat de onzekerheid en complexiteit geldt voor het gehele buitenlandse beleid. Echter, het geldt op dit moment in het bijzonder voor de ontwikkelingssamenwerking. Hij vraagt zich af hoe ontwikkelingssamenwerking omgaat met die onzekerheid, bijvoorbeeld over de besteding van de 0,8 procent van het Bruto Nationaal Produkt. In zijn reactie geeft prof. De Ruijter aan te pleiten voor een flexibele aanpak, mits een substantieel deel ervan behouden blijft.

Mw. dr. Plooi sluit vervolgens de paneldiscussie en bedankt alle sprekers en aanwezigen van harte.

Afsluiting door mr. F. Korthals Altes

De dagvoorzitter bespreekt kort het verloop van de dag. Mr. F. Korthals Altes concludeert dat de dag vruchtbare discussies over de prioriteiten van het buitenlands beleid heeft opgeleverd. Dr. Bot besprak het belang van de reputatie van Nederland. Om deze reputatie te behouden moeten wij van gedachten blijven wisselen. Prof. Coolsaet hield de aanwezigen een spiegel voor. Tijdens de dag werd duidelijk dat de communautaire benadering voor zowel Nederland als België erg belangrijk is. De afsluitende discussie liet zien dat er leiderschap in de volksvertegenwoordiging nodig is. Zowel op straat als in de politiek moet er gepraat worden over de vormgeving van het Nederlandse beleid. Voor de AIV is de taak weggelegd om een eigen, onafhankelijk geluid te laten horen om zo richting te geven aan het Nederlands buitenlands beleid. Hij dankt namens de AIV ook alle sprekers en aanwezigen voor hun aanwezigheid en bijdrage.



Deelnemerslijst van de AIV Themadag
 'Prioriteiten voor een toekomstig buitenlands beleid'
 op vrijdag 3 september 2010 van 11.00 tot 17.00 uur
 in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer

Naam	Organisatie
Baar, drs. D.J. van	HP De Tijd
Baehr, prof.dr. P.R.	Oud-lid CMR
Barth, drs. D.J.	CVV
Berendsen, dr. B.S.M.	COS
Boer, mw. prof.dr. M.G.W. den	CEI
Boom, F. van den	NCDO
Borren, mw. S.	AIV
Bot, dr. B.R.	Meines & Partners
Boven, prof.mr. Th.C. van	Oud-lid CMR
Brinkhorst, prof.mr. L.J.	Campus Den Haag
Broek, mr. H. van den	Minister van Staat
Boxhoorn, dr. A.	Atlantische Commissie
Colijn, prof. J.	Erasmus Universiteit Rotterdam
Coolsaet, prof.dr. R.	Universiteit Gent
Couwenberg, S.W.	Stichting Civus Mundi
D'have, F.	Vertegenwoordiger Vlaamse regering
Duyvesteyn, mw. dr. I.	CVV
Eekelen, dr. W.F. van	CEI
Etty drs. T.	Oud-lid CMR
Evens, F.	Strategisch Adviesraad internationaal Vlaanderen
Feldbrugge, prof.mr. F.J.M.	Oud-lid CVV
Folmer, lt.gen. b.d. G.J.	Oud-lid CVV
Franken, prof.mr. H.	Eerste Kamer der Staten-Generaal
Genugten, mw. L. van	Internationale Samenwerking
Genugten, prof.dr. W.J.M. van	AIV/CMR
Ginkel, mw. dr. B.T. van	CVV
Goudswaard, M.	Het Financieele Dagblad
Grotenhuis, R.	Cordaid
Gruppen, mw. P.	Internationale Samenwerking
Hartogh, mr. K.J.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Haubrich-Gooskens, mw. mr. C.T.E.M.	Eerste Kamer der Staten-Generaal
Herrmann, mr. R.	CMR
Hoeven, prof.dr. R. van der	COS
Honkoop, J.	Tweede Kamer der Staten-Generaal
Hummel, H.K.	Nederlands Helsinki Comité
Jacobovits de Szeged, mr. A.P.R.	Oud-lid CVV
Jansen, mr. E.	CEI
Kadt, prof.dr. E.J. de	Oud-lid AIV/COS
Kapteyn, prof.mr. P.J.G.	Oud-lid CEI
Koning, P.	AIV
Korthals Altes, mr. F.	AIV
Lak, mr. M.W.J.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Lange, prof. mr. R. de	Erasmus Universiteit Rotterdam
Leeuwen, mr. G. van	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Loon, drs. F.D. van	Oud-lid COS
Lucassen, mw. M.A.C	AIV

Lutje Schipholt, Sbn.b.d.	Oud-lid CVV
McCall, mw. J.C.	AIV
Meindersma, mw. mr. C.F.	CVV
Nazarski, E.	Amnesty International
Norren, mw. mr. D.E. van	COS
Oostenbrink, drs. T.D.J.	AIV
Paaschen, mw. L. van	AIV
Plooi-j-van Gorsel, mw. dr. P.C.	AIV / CEI
Poole, drs. P. le	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Quaedvlieg, mr. W.L.E.	CEI
Ramaker, drs. J.	CVV
Roessingh, M.	Trouw
Rood, prof.dr. J.Q.Th.	CEI
Rosenthal, prof.dr. U.	Eerste Kamer der Staten-Generaal
Rozemond, dr. S.	Oud-lid CEI
Ruijter, prof.dr. A. de	AIV / COS
Salomonson, T.B.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Satter, Lt-gen. b.d. H.W.M.	CVV
Siccama, prof.dr. J.G.	Ministerie van Defensie
Smaling, prof.dr.ir. E.M.A.	Eerste Kamer der Staten-Generaal
Sprangers, mw. drs. L.	Oud-lid CVV
Staden, prof.dr. A. van	AIV / CEI
Swarttouw, drs. H.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Szász, prof.dr. A.	Oud-lid CEI
Tellegen, mw. dr. N.	COS
Tempel, drs. K. van der	Clingendael Instituut
Trojan, mr. C.G.	CEI
Troost, L. van	Amnesty International
Tusscher, mw. drs. B. ten	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Tuijl, P. van	European Centre for Conflict Prevention
Urlings, Lt-gen. b.d. M.L.M.	AIV/CVV
Veen, mw. M. van der	NCDO
Veen, prof.dr. R.J. van der	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Veldhuizen, mw. mr. I.L. van	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Vigeveno, mr. F.A.H.	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Vliegthart, dr. A.	Eerste Kamer der Staten-Generaal
Voorhoeve, prof.dr.ir. J.J.C.	AIV / CVV
Waanders, drs. M.W.M.	CVV
Wegter, drs. N.G.	Ex-Europese Commissie
Wellenstein, dr. E.P.	AIV
Wezenbeek-Geuke, mw. mr. M.G.	Oud-lid CEI
Wijk, prof.dr. R. de	Den Haag Centrum voor Strategische Studies
Wolters, mw. L.	Internationale Samenwerking