

De dominee die geen dominee was

Over de behartiging van het eigen belang in het buitenlands
beleid van Nederland sinds 1945

Scriptie in het kader van de master
Internationale Betrekkingen aan de
Universiteit Utrecht

Begeleider:
dr. I.G.B.M. Duyvesteyn

C.J.P. Knulst
3337774

3 november 2014

Inhoudsopgave

Inleiding.....	2
Hoofdstuk 1: ‘Eigen belang’ van staten	4
§1.1 Definitie	4
§1.2 Objecten van eigen belang	5
Hoofdstuk 2: Opvattingen over het Nederlands buitenlands beleid	7
§2.1 Wetenschappelijke tradities	7
§2.1.1 Voorhoeve en de Hollandse tradities	7
§2.1.2 Hellema en het ontbreken van Hollandse tradities	11
§2.2 Contextualisering van het debat	16
§2.2.1 Een realistische kijk	16
§2.2.2 De liberale visie	17
§2.2.3 Het constructivisme	18
§2.3 Toepassing	18
Hoofdstuk 3: Beleidsdocumenten	19
§3.1 Methodologische context	19
§3.2 Inhoud van de bronnen	20
Hoofdstuk 4: Analyse van de beleidsdocumenten	49
§4.1 De plaats van het nationaal belang in de documenten.....	50
§4.2 Cijfers in beeld	55
Hoofdstuk 5: De resultaten nader bezien	59
§5.1 Voorlopige conclusies	59
§5.2 Enkele kanttekeningen.....	60
Conclusie	61
Literatuur	63
Primair	63
Secundair	65
Bijlage 1	67
Bijlage 2	71
Bijlage 3	72

Inleiding

‘Voor Nederland, wereldwijd’, die titel droeg de beleidsnota die Frans Timmermans, Minister van Buitenlandse Zaken, op 28 juni 2013 naar de Tweede Kamer stuurde. In de nota geeft hij een toelichting op de plannen van het Kabinet tot “modernisering van de Nederlandse diplomatie en het netwerk van vertegenwoordigen van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland.”¹ Bij modernisering en reorganisaties in het algemeen worden middelen, belangen en doelstellingen opnieuw tegen elkaar afgewogen. Kerntaken worden geherformuleerd en budgetten worden vastgesteld. In bovengenoemde beleidsnota is dat niet anders. De Minister heeft de kerntaken van ‘Nederland in internationaal verband’ als volgt gedefinieerd:

1. Het leveren van een actieve en moderne bijdrage aan veiligheid, stabiliteit, rechtsstatelijkheid en het bevorderen van mensenrechten;
2. Het versterken van de positie van Nederland in Europa en Europa in de wereld;
3. Het verbeteren van ondersteuning aan onze economische motor, zijnde de handel en investeringen;
4. Excellente dienstverlening aan bedrijven, kennisinstellingen en Nederlanders buiten ons land;
5. Bijdragen aan een eerlijke en duurzame wereld met kansen voor iedereen.²

Deze kerntaken kunnen naar hun karakter en einddoelstelling onderscheiden worden in twee categorieën: enerzijds het bevorderen van de eigen Nederlandse belangen, anderzijds het bevorderen van de belangen van de internationale gemeenschap in zijn algemeenheid. De eerste en vijfde kerntaken vallen in de laatste categorie, de overige drie behoren tot de eerste categorie.

Het zwaartepunt van de te nemen maatregelen, die eveneens in de beleidsnota uiteen worden gezet, lijkt te liggen bij de kerntaken van de eerste categorie.³ Zo is de eerste maatregel als volgt geformuleerd: “Gegeven rijksbrede belangen en ontwikkelingen, brede presentie van diplomaten handhaven op statelijk niveau (geen ambassades sluiten).”⁴ De tweede maatregel: “Ten behoeve van de capaciteit die we in opkomende markten inzetten het netwerk aanpassen: minder activiteiten in Europa en OS-landen [...] met behoud van de behartiging van de economische belangen.”⁵ Een ander citaat uit de voorgestelde maatregelen: “Speciale aandacht voor publiek-private samenwerking.”⁶ Uit deze vluchtige verkenning blijkt dat kerntaken van de eerste categorie in de uitwerking van de voorgenomen maatregelen nadrukkelijk minder aan bod komen dan de behartiging van eigen belangen. Die conclusie wordt ondersteund door de constatering van ondernemingsorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland dat “moderne diplomatie [...] vooral een economische focus” heeft.⁷

Een dergelijke constatering roept vragen op. Duiden de herformulering van kerntaken en de voorgenomen maatregelen op een nieuwe koers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van het buitenlands beleid? Betekent dit dat het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid en de mondiale welvaart op de tweede plek komt te staan?

¹ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Voor Nederland, wereldwijd’ (Kamerstuk 32 734) (28 juni 2013).

² Ibidem.

³ Voor de verschillende voorgestelde maatregelen, zie de beleidsnota ‘Voor Nederland, wereldwijd’.

⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Voor Nederland, wereldwijd’.

⁵ Ibidem. Met ‘OS-landen’ doelt de Minister op de partnerlanden in ontwikkelingssamenwerking.

⁶ Ibidem.

⁷ VNO-NCW, ‘Moderne diplomatie heeft juist een economische focus’ (31 mei 2013), http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Nieuws/Pages/Moderne_diplomatie_heeft_juist_een_economische_focus_2525.aspx#.UwSjb2J5OSo (9 april 2014).

Hoe was dat het in het verleden? In hoeverre is de signalering van genoemde ondernemingsorganisaties juist dat vooral moderne diplomatie zich voornamelijk toespitst op economische belangen? Was er in het verleden wellicht ook sprake van een focus op de nationale belangen, onder een dekmantel van het streven naar wereldwijde vrede en veiligheid, handhaving van mensenrechten en mondiale welvaart?

Die vragen komen samen in een centrale onderzoeksvraag: in hoeverre en om welke redenen veranderde het Nederlands buitenlands beleid met betrekking tot de behartiging van de eigen belangen in de periode 1945-2013?

De periodisering ligt voor de hand. Als beginjaar van de te onderzoeken periode is gekozen voor het jaar dat het einde van de Tweede Wereldoorlog, het begin van de Koude Oorlog, en de daarmee samenhangende wijzigingen in het Nederlands buitenlands beleid markeert, waaronder het verlaten van de neutraliteitspolitiek die Nederland tot aan de Tweede Wereldoorlog had gevoerd. Als einde van de periode is gekozen voor het jaar waarin de nota 'Voor Nederland, wereldwijd' werd gepresenteerd, die een ingrijpende wijziging van het Nederlands buitenlands beleid lijkt te impliceren.

In het eerste hoofdstuk wordt onderzocht wat eigen of nationaal belang is, wat het inhoudt. Ook wordt de vraag behandeld of nationale belangen per definitie economisch van aard zijn, of dat ook andersoortige belangen, zoals geopolitieke of machtsrealistische belangen, onder de noemer 'nationale belangen' geschaard kunnen worden.

Bovengenoemde onderzoeksvraag staat niet op zichzelf, maar in de lange wetenschappelijke traditie van verhandelingen over hetzelfde thema. Om die reden wordt in het tweede hoofdstuk ingegaan op de karakterisering van het Nederlands beleid door een aantal historici en politicologen, waaronder Joris Voorhoeve en Duco Hellema. Beiden beschrijven het buitenlands beleid over een langere periode en zoeken naar achterliggende oorzaken of beweegredenen voor het gevoerde beleid, zij het dat zij tot verschillende conclusies komen.⁸ Maarten Kuitenbrouwer vat het bestaande debat tussen Voorhoeve en Hellema kort samen en geeft aan dat de eerste in zijn verklaring van de aandacht voor mensenrechten in het Nederlands buitenlands beleid de nadruk legt op de rol van interne factoren of tradities, terwijl Hellema wijst op de invloed van externe factoren, zijnde "de geografische ligging van Nederland, zijn positie in de wereldeconomie en in de internationale machtsstructuur."⁹ De nadruk in dit debat ligt op de rol die interne, dan wel externe factoren speelden in de bepaling van het Nederlands buitenlands beleid, met name ten aanzien van de bevordering van mensenrechten. Daarin onderscheidt zich de onderzoeksvraag van deze scriptie, namelijk dat hier onderzocht wordt in hoeverre de behartiging van de nationale, materiële belangen de rode draad vormde in het Nederlands buitenlands beleid, ondanks de ideële pretenties van de diverse Ministers van Buitenlandse Zaken. Dit onderzoek poogt daarmee een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijk debat.

Vervolgens wordt in het derde hoofdstuk de inhoud van de beleidsdocumenten die voor dit onderzoek zijn gebruikt uiteengezet. Met de term 'beleidsdocumenten' wordt bedoeld op een aantal officiële beleidsnota's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking op het buitenlands beleid. Onder de noemer 'beleidsdocumenten' zijn verder begrepen een aantal Rijksbegrotingen uit de periode 1945 tot 2013. Omdat in de eerste jaren na de oorlog geen sprake was van een uitgewerkt Nederlands buitenlands beleid, wordt de begroting van 1948 als uitgangspunt genomen, zodat, gebruik makend van een interval van vijf jaren, een veertiental Rijksbegrotingen de basis vormt van dit onderzoek. De gebruikte primaire bronnen zijn daarmee vanwege hun aantal, maar bovendien vanwege hun officiële en

⁸ J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles* (Leiden, 1985); D.A. Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten, 2014).

⁹ M. Kuitenbrouwer, 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur', in: *BMGN*, vol. 118-2 (2003) 179-192, 186.

publieke karakter enigszins beperkt, echter is voor deze categorisering gekozen vanwege de eveneens beperkte reikwijdte van dit onderzoek.

In het vierde hoofdstuk worden de beleidsdocumenten geanalyseerd op basis van een vergelijking van het daarin voorgestelde beleid met de bevindingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) met betrekking tot de toe- dan wel afname van het Nederlandse handelsvolume in genoemde periode. De te gebruiken onderzoeksmethode zal eveneens in dat hoofdstuk uiteen worden gezet. In het vijfde en laatste hoofdstuk worden de uit de analyse volgende conclusies behandeld en gewaardeerd. In de slotconclusie wordt een korte samenvatting van het onderzoek gegeven, alsmede een antwoord op de centrale onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 1: ‘Eigen belang’ van staten

In dit eerste hoofdstuk wordt geprobeerd om de betekenis van het begrip ‘eigen belang’ helder te krijgen. Immers, het begrip roept vragen op. Wat zijn belangen? Zijn er bij de vaststelling en uitvoering van het buitenlands beleid ‘eigen’ belangen, in de zin van *persoonlijke* belangen, in het geding? Is nationaal belang steeds gericht op economisch gewin, of kunnen er andersoortige belangen zijn?

§1.1 Definitie

Voor de term ‘belang’ geeft de Dikke Van Dale als belangrijkste betekenis “iets dat iemand raakt doordat zijn voordeel ermee gemoeid is of omdat het zijn gevoel van nieuwsgierigheid opwekt.”¹⁰ Waar het Nederlands buitenlands beleid weinig van doen heeft met nieuwsgierigheid, is het vooral de eerste verklaring die de aandacht opeist. Blijkens deze definitie is er een directe relatie tussen het begrippenpaar ‘belang’ en ‘voordeel’. De behartiging van bepaalde belangen is er dus op gericht voordelen te maximaliseren. De behartiging van *eigen* belangen is geheel gericht op het optimaliseren van de eigen positie, en staat derhalve niet ten dienste van het algemeen nut. In het verlengde van genoemde definitie, het eigen belang van staten is er dus op gericht om de positie van de eigen staat ten opzichte van andere staten te versterken.

Met betrekking tot het buitenlands beleid van een staat kan ‘eigen belang’ op een tweetal manieren worden geïnterpreteerd. Ten eerste zou eigen belang kunnen refereren aan het persoonlijke belang van een bewindsman of –vrouw, hetzij geldelijk of anderszins. Ten tweede zou het begrip kunnen worden opgevat als zijnde het *nationaal belang*, datgene wat ten nutte komt van een door staatsgrenzen afgebakende gemeenschap, in beginsel met uitsluiting van andere staten of naties. Een dergelijke, tweeledige verklaring wordt ondersteund door Mark van de Velde in *Belangen in balans*.¹¹ Bovendien maakt Van de Velde duidelijk dat de tweede interpretatie van het ‘eigen belang in het buitenlands beleid’, zijnde het nationaal belang, sinds de opkomst van het huidige statenstelsel in de zeventiende eeuw centraal staat in de internationale betrekkingen. Voor die tijd, met name in de Middeleeuwen, kwamen persoonlijke en nationale belangen in de buitenlandse politiek vaak samen in de persoon van de vorst. De macht van afzonderlijke bewindslieden, laat staan vorsten, is sindsdien sterk afgenomen, waardoor het nationaal belang logischerwijs op de voorgrond is getreden.¹² Dit neemt overigens niet weg dat het beleid ten aanzien van de prioriteitenstelling en wijze van belangenbehartiging nog steeds geformuleerd wordt door afzonderlijke bewindspersonen. Die tweedeling volgend, kan gesteld worden dat het eigen

¹⁰ Van Dale Online Woordenboek > “belang”, <http://www.vandale.nl/opzoeken> (26 juni 2014).

¹¹ M. van de Velde, *Belangen in balans. De rol van het nationaal belang in ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag, 2003) 40.

¹² Idem, 40.

belang van een staat in de huidige context van de internationale betrekkingen inhoudt: het belang van de staat of natie als geheel, zoals dat op internationaal niveau wordt behartigd door middel van het buitenlands beleid en zoals dat wordt uitgezet door een Minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren.

§1.2 Objecten van eigen belang

Nu het concept ‘eigen of nationaal belang’ helder is, rest nog de vraag welke voorwerpen van nationaal belang er kunnen zijn. Anders gezegd, welke eigen belangen een willekeurige staat met zijn buitenlands beleid op het oog kan hebben.

Patrick van Schie heeft in zijn boek met als hoofdtitel *Nationaal belang* meerdere statelijke belangen in de internationale betrekkingen onderscheiden.¹³ Daartoe behoort, ten eerste, het volgens Van Schie voor iedere staat geldende, onveranderlijke belang van het verschaffen van veiligheid. Zoals Van Schie dit belang bondig omschrijft: “De buitenlandse politiek van een staat zal dan ook allereerst gericht moeten zijn op het voorkomen dat de burgers en/of het grondgebied van de staat slachtoffer worden van agressie en op het verdedigen tegen agressieve daden die niettemin tegen de staat en zijn burgers worden ondernomen.”¹⁴ Naast het garanderen van fysieke veiligheid, dient buitenlands beleid volgens Van Schie om de ‘fundamentele waarden’ van een samenleving te beschermen. Dit belang geldt eveneens voor iedere staat, maar is niet onveranderlijk. In een democratie worden andere waarden en daarop gestoelde instituties gekoesterd dan in, bijvoorbeeld, een dictatuur.¹⁵ Ten derde dient het buitenlands beleid het economisch belang. De betekenis van dit belang als omschreven door Van Schie komt grotendeels overeen met de hierboven genoemde invulling ervan.¹⁶ Een laatste belang wordt door Van Schie genoemd het ‘nationaal prestige’. Een staat heeft belang bij het respect dat andere staten hem tonen, maar, zoals Van Schie opmerkt,

prestige [...] is het gevolg van daden die respect afdwingen zonder dat daarom is gebedeld. Een land dat met zijn buitenlands beleid goodwill of faam wil verwerven, verheft een middel tot doel. Prestige dat reeds verworven is, kan voorzichtig worden ingezet om het nationaal belang te dienen, maar het is niet in het nationaal belang om naar prestige op jacht te gaan.¹⁷

Samengevat, de garantie van fysieke veiligheid, de bescherming van morele en institutionele waarden, het stimuleren van economie en welvaart, en het hooghouden van een reputatie zijn, volgens genoemde auteur, de voornaamste belangen van een staat ten aanzien van het buitenlands beleid.

Van de Velde onderscheidt een aantal aanvullende nationale belangen, waaronder hij ook ‘internationale publieke goederen’ begrijpt, zoals internationale vrede en veiligheid, en milieubescherming.¹⁸ De aantasting van dergelijke belangen op mondiaal niveau hebben immers een directe weerslag op het functioneren van de individuele staat. Ook noemt Van de Velde de ‘politiek-strategische belangen’. Met het oog op die belangen kan het buitenlands beleid van staten dienen om strategisch of ideologisch gemotiveerde politiek te bedrijven.¹⁹ Er kan gediscussieerd worden over de vraag of de door Van de Velde genoemde belangen

¹³ P.C.G. van Schie, *Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid* (Den Haag, 1996).

¹⁴ Idem, 45.

¹⁵ Idem, 47.

¹⁶ Idem, 48-49.

¹⁷ Idem, 51.

¹⁸ Van de Velde, *Belangen in balans*, 41, 51.

¹⁹ Idem, 56.

daadwerkelijk hoofdbelangen zijn. Van Schie zou ze wellicht eerder karakteriseren als middelen om het hoofdbelang te dienen. Mondiale stabiliteit zou in Van Schie's benadering slechts een instrument kunnen zijn om een of meerdere hoofdbelangen, bijvoorbeeld internationale veiligheid of economische welvaart, te behartigen. Echter, zowel de internationale publieke goederen als de politiek-strategische belangen zijn meer dan dat. Beide belangen beogen immers de voordelen voor een staat te maximaliseren; zij dienen, zij het indirect, tot het garanderen van de positie van de staat. Met Van de Velde dienen zij om voornoemde reden omschreven te worden als deelbelangen.²⁰

Kortom, het eigen belang van een willekeurige staat zoals behartigd in het buitenlands beleid wordt in de literatuur opgedeeld in grofweg zes (deel-)belangen: fysieke veiligheid, 'institutionele veiligheid', economische welvaart, reputatiebescherming, internationale stabiliteit en welvaart, en politiek-strategische belangen. De behartiging van die belangen is wat in de context van deze scriptie genoemd wordt 'de behartiging van het nationaal belang in ruime zin'.

Echter, de vraag is welk van de genoemde belangen prevaleert, welk hoofdbelang de elementaire voorwaarde is voor het kunnen verwezenlijken van de andere belangen. Het antwoord op die vraag ligt op straat. De internationale golfbewegingen van de jongste decennia, ook in termen van macht, bewijzen dat de aanwezigheid of juist het gebrek aan economische ontwikkeling en vooruitgang van een staat de onderliggende oorzaak is voor respectievelijk haar opkomst of neergang als machtsfactor in de internationale betrekkingen. Condoleezza Rice observeert dat "greatness is increasingly defined by the technological and economic development."²¹ Dat heeft zijn weerslag op het buitenlands beleid. Immers, in een globaliserende wereld zijn de economieën van afzonderlijke staten in toenemende mate van elkaar afhankelijk. Het stimuleren van internationale handel, het faciliteren van de deelname van nationale bedrijven op de internationale handelsmarkt, het aantrekken van investeringen en het profileren van de nationale economie zijn om die reden belangrijke componenten van een buitenlands beleid.²² Groei van de economie, daarmee verbonden de groei van de schatkist, en, over het algemeen, groei van de nationale welvaart, kunnen daarmee worden aangemerkt als de elementaire belangen die het buitenlands beleid van een staat poogt te behartigen. Overige belangen zijn steeds ondergeschikt aan het economische; zij kunnen pas dan worden verwezenlijkt wanneer er een economische basis is. Politieke macht volgt economische macht, niet andersom. Die nadruk op de behartiging van puur economische of materiële belangen wordt in de context van deze scriptie genoemd 'de behartiging van het nationaal belang in enge zin'.

Samenvattend, in dit hoofdstuk is een poging gedaan om de definitie van 'eigen belang' te verhelderen. Er is een belangrijk onderscheid gemaakt tussen de behartiging van nationaal belang in enge zin, en de behartiging van nationaal belang in ruime zin.²³ Wanneer het in dit onderzoek gaat over het 'eigen belang' van de Nederlandse staat, dan wordt daarmee bedoeld het belang van de Nederlandse staat in enge zin, zoals dat op internationaal niveau wordt behartigd door middel van het buitenlands beleid en zoals dat – althans in het huidige politieke systeem – wordt uitgezet door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Buitenlands

²⁰ Van de Velde, *Belangen in balans*, 54.

²¹ C. Rice, 'Rethinking the National Interest', in: *Foreign Affairs* (juli/augustus 2008) 2, <http://www.jstor.org/stable/20032713> (27 juni 2014).

²² Vgl. de hierboven in de introductie genoemde kerntaken van het Nederlands buitenlands beleid, zoals die door de Minister van Buitenlandse Zaken in de nota 'Voor Nederland, wereldwijd' zijn geformuleerd.

²³ Het onderscheid tussen belangenbehartiging van nationaal belang in enge zin en in ruime zin wordt ondersteund door Jan Rood; zie J. Rood, 'Buitenlandbeleid: van beste naar slimste jongetje van de klas' (augustus 2012), <http://clingendael.info/publications/commentary/online/?year=2012> (2 juli 2014).

beleid is slechts een van de middelen om de Nederlandse belangen, in zowel ruime als enge zin, te dienen.

Hoofdstuk 2: Opvattingen over het Nederlands buitenlands beleid

Aangezien de in het vorige hoofdstuk genoemde (deel-)belangen – hetzij in meerdere, hetzij in mindere mate – tot uiting komen in het buitenlands beleid van iedere staat, zouden zij ook moeten gelden voor het Nederlands buitenlands beleid. Sterker nog, de bevordering van het nationale belang is de “centrale opdracht van het buitenlands beleid”, aldus Koch.²⁴ Eerst wordt in dit hoofdstuk onderzocht welke visies op het Nederlands buitenlands beleid door diverse historici en politicologen zijn verdedigd. Ook wordt onderzocht welke plaats die wetenschappers het nationaal belang van Nederland in het buitenlands beleid toedichten.

§2.1 Wetenschappelijke tradities

Zoals is opgemerkt staat ook dit onderzoek naar het Nederlands buitenlands beleid in een lange traditie van studies naar hetzelfde thema. In de inleiding werd reeds kort gerefereerd aan het in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw gevoerde debat tussen Joris Voorhoeve en Duco Hellema over de invloed van respectievelijk interne (Voorhoeve) en externe (Hellema) factoren op de vorming van het buitenlands beleid in Nederland sinds de oprichting van de Republiek. Die controverse heeft haar stempel gedrukt op de latere geschiedschrijving. Zoals Kuitenbrouwer het verwoordt, “vrijwel alle auteurs, zowel de politicologen als de historici, behandelden de tegenstelling Voorhoeve-Hellema en kozen vervolgens een eigen combinatie van zowel interne als externe factoren.”²⁵ Die tegenstelling wordt in deze paragraaf nader onderzocht. Eerst worden de ‘tradities’ van Voorhoeve behandeld. In de daarop volgende paragraaf komt de benadering van Hellema aan bod.

§2.1.1 Voorhoeve en de Hollandse tradities

In zijn proefschrift *Peace, Profits and Principles* zoekt Joris Voorhoeve, politicoloog en voormalig Minister van Defensie (1994-1998), historische verklaringen voor het buitenlands beleid van de Nederlandse regering na de Tweede Wereldoorlog. Volgens Voorhoeve is dit beleid te verklaren vanuit interne factoren, de zogenaamde ‘Hollandse tradities’, zijnde “phenomena which reappear in many different periods [...]”²⁶ Voordat deze tradities worden behandeld, moet worden opgemerkt dat, ondanks het feit dat Voorhoeve gebruik maakt van een term als ‘tradities’, hij niet beweert dat zij onveranderlijk zijn, noch dat zij zich altijd voordoen, of in het verleden altijd voor hebben gedaan. Voorhoeve maakt duidelijk dat “[the] traditions have not always dominated Dutch foreign policy without important interruptions. [they] should not be viewed as independent determinants, but as themes which are related to the nation’s historical position in the international system.”²⁷ Die kanttekening geplaatst hebbend, onderscheidt Voorhoeve drie tradities in het Nederlands buitenlands beleid: de maritiem-commercialistische traditie, de neutralistisch-afzijdige traditie en de internationalistisch-idealistische traditie.²⁸

²⁴ K. Koch, ‘Is er nog een toekomst voor het Nederlands buitenlands beleid?’, in: Ph.P. Everts (red.), *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid* (Assen / Maastricht, 1991) 105-125, 106.

²⁵ Kuitenbrouwer, *De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur*, 186.

²⁶ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 42.

²⁷ Idem, 42.

²⁸ Idem, 42-54.

De martiem-commercialistische traditie

De maritiem-commercialistische traditie heeft zich volgens Voorhoeve ontwikkeld sinds de veertiende eeuw, toen de buitenlandse handel tot bloei kwam en Hollandse en Zeeuwse handelsschepen de zeeën, met name de Oostzee en de Middellandse Zee, domineerden. Later, vooral ten tijde van de Republiek, in de zeventiende eeuw, breidde het Nederlandse interessegebied zich uit tot de Indische en Atlantische oceanen. Die handel was gebaat bij wat Voorhoeve noemt “[the] important principles of commercial freedom, in particular the right of neutral trade.”²⁹ Die handelsbelangen bepaalden volgens Voorhoeve de buitenlandse politiek van de Nederlanden. Ook tijdens de negentiende eeuw voerde Nederland, met het oog op de handelsbelangen in Nederlands-Indië en Japan, een ‘antiprotectionistisch economisch beleid’. Voorhoeve constateert dat “the promotion of free trade was one of the few active elements in Dutch abstentionist foreign policy.”³⁰ Hoe verklaart Voorhoeve het ontstaan en de ontwikkeling van deze traditie? Hij wijst de combinatie en interactie van ‘geopolitics, economics, and national character’ aan als oorzaak. De ligging van Nederland in de rivierendelta van Noordwest-Europa is volgens Voorhoeve de basis van zijn op (maritieme) handel gerichte economie, resulterend in een bepaald liberaal nationaal karakter: “thus, the Netherlands became the natural commercial mediator of Northwestern Europe. Trade was and still is the life-blood of the nation.”³¹ Ter illustratie wijst Voorhoeve op de houding van Nederland ten aanzien van het Europese integratieproces na 1945: vanwege zijn maritiem-commercialistische traditie verkoos Nederland ‘economische samenwerking boven politieke, en Atlantische (overzeese) overwegingen boven Europese.’³²

De neutralistisch-afzijdige traditie

De maritiem-commercialistische traditie hangt sterk samen met de neutralistisch-afzijdige traditie. De laatste is volgens Voorhoeve een min of meer voor de hand liggend uitvloeisel van de eerste. Immers, waar een land internationale economische belangen te verdedigen heeft, kan het zich over het algemeen geen machtspolitieke spelletjes veroorloven. Voorhoeve onderscheidt de neutralistisch-afzijdige traditie in vijf afzonderlijke fasen. In de eerste fase, na de Vrede van Munster in 1648, mengde de Republiek zich slechts dan in politieke aangelegenheden wanneer zij daardoor direct werd geraakt of wanneer de machtsbalans in Europa uit het evenwicht dreigde te raken, dit ondanks het feit dat haar macht in die periode haar hoogtepunt had bereikt. Volgens Voorhoeve is die constatering een belangrijke indicatie dat “the desire to stay out of world politics is a deeply rooted original tendency of Dutch foreign policy.”³³ De tweede fase van afzijdigheid deed zich voor na de Vrede van Utrecht in 1713, totdat de Republiek zich in 1716 verbond met Groot-Brittannië. De derde fase begon in 1756, een fase van schijnafzijdigheid, waarin de Republiek een pro-Franse houding aannam in ruil voor handelsvoordeeltjes. De vierde fase die Voorhoeve onderscheidt, begon in 1813 met de unificatie van de Nederlanden. Tot de afscheiding van België in 1830 voerde Willem I, koning van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, een neutralistische politiek ten aanzien van buitenlandse aangelegenheden. Volgens Voorhoeve was de behartiging van de Nederlandse handelsbelangen zeker in die periode een prioriteit van het buitenlands beleid. Als vijfde fase noemt Voorhoeve de periode van 1839 tot 1940, die, volgens hem, “is generally regarded as the most distinctly neutralist epoch.”³⁴ Met betrekking op die vijfde fase maakt Voorhoeve opnieuw een onderverdeling in subfasen, die hier niet afzonderlijk behandeld worden. De vijf hoofdfasen van de neutralistische houding van Nederland ten

²⁹ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 43.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Idem*, 45.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Idem*, 47.

aanzien van het buitenlands beleid beschouwend, komt Voorhoeve tot de conclusie dat “a good common denominator [...] seems to be *abstentionism*. Abstention from power-politics, which was adopted as a mercantile, expedient policy, gradually became a sacred national calling, and the doctrine of neutralism shaped it into a tradition of *neutralist abstentionism*.”³⁵

De internationalistisch-idealistische traditie

Zoals Voorhoeve de martiem-commercialistische traditie aanwijst als veroorzakende factor voor de ontwikkeling van de neutralistisch-afzijdige traditie, zo ziet hij beide tradities als oorzaak voor de derde traditie, die van het internationalistisch-idealisme. Ter onderbouwing van zijn stelling draagt Voorhoeve zeven argumenten aan. Ten eerste, de neutrale afzijdigheid van Nederland zou hebben geleid tot onervarenheid in internationale politiek en, diensgevolge, tot een zekere idealistische naïviteit ten aanzien daarvan. Ten tweede, de bescherming van handelsbelangen zou een pacifistische, non-militaristische houding in de hand hebben gewerkt. Ten derde, het Nederlandse legalisme, de nadruk op het vastleggen en naleven van bepaalde (internationale) verhoudingen en verbintenissen in verdragen, zou zijn veroorzaakt en versterkt door de geringe politieke macht op het wereldtoneel. Een vierde argument refereert aan het Nederlandse moralisme, dat voort zou komen uit een combinatie van de religieuze (Calvinistische) tradities van het land, zijn afkeer van machtspolitiek, zijn prestatiedrang en het sterke legalisme. In dit verband merkt Voorhoeve op dat de moralistische factor van het internationalistisch-idealisme “appears to be strongest during the periods in which the country was lowest in political importance and most endangered.”³⁶ Met andere woorden, het moralisme in het Nederlands buitenlands beleid stak juist dan de kop op wanneer de eigen belangen van Nederland werden bedreigd. Met zijn vijfde argument refereert Voorhoeve opnieuw aan de non-militaristische attitude in Nederland, het tweede argument herhalend. Het zesde argument verwijst naar de afwezigheid van een sterk ontwikkeld nationaal besef of patriottisme in Nederland, een ‘humanist cosmopolitanism’ veroorzakend. Het laatste argument is de hang van Nederland naar supranationalisme ter vervanging van de soevereine natiestaat, wat volgens Voorhoeve opnieuw is te verklaren vanuit het Nederlandse gebrek aan macht en invloed op de internationale politiek.³⁷ Samenvattend, “instead of a smug preservation of the remnants and memories of past greatness, the Dutch looked for a new and respectable task in the world. Internationalist idealism and philanthropic works gave the nation a new role that would usually be compatible with the more traditional sides of its diplomacy.”³⁸

Doorwerking van de tradities in het Nederlands buitenlands beleid na 1945

De maritiem-commercialistische traditie, de neutralistisch-afzijdige traditie en de internationalistisch-idealistische traditie komen volgens Voorhoeve duidelijk tot uiting in het Nederlands buitenlands beleid in de periode van 1945 tot het eind van de jaren zeventig. De aandachtspunten van dit beleid worden door Voorhoeve gegroepeerd in drie deelthema's, die, evenals de wijze waarop de genoemde tradities daarin doorwerken, hieronder worden uitgewerkt: een nationaal veiligheidsbeleid, een regionaal integratiebeleid en een mondiaal beleid.³⁹

Voorhoeve constateert dat het Nederlands buitenlands beleid met betrekking tot de nationale veiligheid in de periode na de Tweede Wereldoorlog werd bepaald door de Nederlandse toetreding tot de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) in 1949 en de West-Europese Unie (WEU) in 1954, twee militaire samenwerkingsorganisaties die de

³⁵ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 48.

³⁶ Idem, 51.

³⁷ Idem, 49-53.

³⁸ Idem, 53.

³⁹ Voor een schema van tradities en (deel-)thema's, zie Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 297.

veiligheid van hun respectievelijke lidstaten moesten garanderen. Binnen de eerstgenoemde organisatie leunde Nederland sterk op de militaire en economische dominantie van de Verenigde Staten (VS), ten einde het eigen gebrek aan status en invloed te verbloemen. De neutraliteitspolitiek van voor de oorlog leek met de Nederlandse deelname aan dergelijke militaire bondgenootschappen verleden tijd te zijn. Echter, Voorhoeve betoogt dat de neutralistisch-afzijdige traditie niet volledig werd afgeschreven: “it appeared that the Dutch alignment behavior, which promoted the idea that all ultimate responsibilities were left to the U.S., might not be too far removed from abstention from power politics. [...] Seen in this light, Dutch NATO policy [...] was not entirely inconsistent with the historical tradition of neutralist abstentionism.”⁴⁰ De geringe Nederlandse uitgaven aan defensie na de Tweede Wereldoorlog ondersteunen die stelling.⁴¹ Verder wijst Voorhoeve op de overeenkomsten tussen de oude maritiem-commercialistische traditie van vrijhandel en antiprotectionisme enerzijds en de nadruk in het na de Tweede Wereldoorlog gevoerde veiligheidsbeleid op Atlantische samenwerking anderzijds: de trans-Atlantische samenwerking legde de Nederlandse economie bepaald geen windeieren.⁴²

Het Nederlandse Atlanticisme, de politieke gerichtheid op samenwerking met de VS, komt volgens Voorhoeve ook terug in het Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van het Europese integratieproces, dat na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk op gang kwam. Immers, een te sterke Europese integratie zou het gezag en het bestaansrecht van de NAVO kunnen ondermijnen. Ook om te voorkomen dat een geïntegreerd Europa gedomineerd zou worden door de grootste spelers op die Bühne, Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland, hechtte Nederland in deze periode veel waarde aan militaire en economische samenwerking met de V.S. Bovendien bepleitte Nederland om dezelfde reden, in het geval verregaande Europese integratie onvermijdelijk bleek te zijn, een Europa met een sterk supranationaal karakter, zodat de invloed van machtige, individuele staten beperkt zou blijven. De neutralistisch-afzijdige traditie van het zoeken naar een Europees machtsevenwicht ter bescherming van de Nederlandse handelsbelangen klinkt in deze doelstellingen duidelijk door, aldus Voorhoeve.⁴³ Ook de internationalistisch-idealistische traditie ontbreekt niet in Voorhoeve’s analyse van het Nederlands regionaal buitenlands beleid, want, zo schrijft hij, “according to the idealist Dutch, Europe should remain in the pre-federal stage and become a liberal, non-military force in the World, pursuing humanitarian objectives.”⁴⁴ Daarmee bewijst Voorhoeve impliciet de sterke focus op de bescherming en behartiging van het eigen belang in het Nederlands buitenlands beleid, dit onder het mom van humanitaire motieven.

De mondiale politiek van Nederland na 1945 wordt volgens Voorhoeve gekenmerkt door de noties van internationale solidariteit en mondiaal idealisme, “[which] has become an important drive in Dutch foreign policy – though certainly not the main one.”⁴⁵ Thema’s als het stimuleren van internationale samenwerking binnen de Verenigde Naties (VN), het bieden van ontwikkelingshulp ten einde de mondiale armoede te bestrijden, het uitdragen en beschermen van mensenrechten, en het promoten van de internationale vrede en veiligheid, die sinds de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw hun opgang hebben gemaakt, zijn volgens Voorhoeve uitvloeisels van de internationalistisch-idealistische traditie.⁴⁶ Voorhoeve wijst op de moralistische ondertoon van dergelijke thema’s, waarmee het prestige van een klein land als Nederland evenwel is gebaat: “development cooperation [...] offered the Dutch [...] an attractive role in the World: that of doing what is deemed one’s duty, implementing

⁴⁰ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 118-119.

⁴¹ Idem, 149-150.

⁴² Idem, 119.

⁴³ Idem, 186-193.

⁴⁴ Idem, 192.

⁴⁵ Idem, 248.

⁴⁶ Idem, 246-250.

UN goals, thereby setting an example to other, more powerful nations.”⁴⁷ Behalve vanwege de idealistische component van zijn mondiale politiek, had Nederland na de Tweede Wereldoorlog ook vanuit zijn maritiem-commercialistische en neutralistisch-afzijdige tradities groot belang bij een stabiele, handelsvriendelijke wereldorde, aldus Voorhoeve.⁴⁸

Kritiek op Voorhoeve’s benadering

Hoewel de vraag van Voorhoeve naar de constanten in het Nederlands buitenlands beleid van de afgelopen eeuwen op zichzelf genomen legitiem is, schiet zijn analyse op enkele belangrijke punten tekort. Voorhoeve verdedigt de stelling dat bovengenoemde tradities ook in het buitenlands beleid na de Tweede Wereldoorlog hebben doorgewerkt. Hij verklaart het buitenlands beleid stelselmatig aan de hand van die tradities of constanten, zonder echter die tradities als variabele in zijn analyse in te voeren. Daarmee ontbreekt een belangrijk element in de controle van Voorhoeve’s analyse, namelijk de falsificatie van zijn theorie. Kleistra wijst in die context bovendien op het feit dat Voorhoeve al in de inleiding verwijst naar het hogere doel van zijn onderzoek, namelijk “dat hij wil aantonen dat kleine staten, anders dan veelal wordt aangenomen, wel degelijk in staat zijn als onafhankelijke actoren te opereren op het wereldtoneel.”⁴⁹ Die constatering duidt op een zekere mate van vooringenomenheid in het Voorhoeve’s onderzoek.

Hoewel Voorhoeve’s onderzoeksmethoden enigszins aanvechtbaar zijn, blijft overeind dat er wel degelijk sprake kan zijn van continuïteit in het Nederlands buitenlands beleid, al boet Voorhoeve’s constantentheorie om genoemde redenen wel in aan overtuigingskracht.

§2.1.2 Hellema en het ontbreken van Hollandse tradities

In de vorige subparagraaf werden de drie Hollandse tradities en de doorwerking van die interne factoren in het Nederlands buitenlands beleid na 1945, zoals zij zijn verdedigd door Joris Voorhoeve, uitgewerkt. Zijn opvattingen worden niet door iedereen gedeeld. Met name Duco Hellema neemt stelling tegen de benadering van Voorhoeve door te wijzen op de in de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid gedurig voorkomende afwijkingen van de veronderstelde tradities. Hieronder wordt ingegaan op Hellema’s benadering van het Nederlands buitenlands beleid sinds de oprichting van de Republiek, evenals het door hem veronderstelde belang van externe factoren in het buitenlands beleid na 1945.

Hellema’s benadering

Het standpunt van Hellema ten aanzien van de tradities van Voorhoeve wordt het beste weergegeven door het volgende citaat uit zijn in 1995 onder de titel *Neutraliteit en Vrijhandel* voor het eerst verschenen boek, inmiddels een standaardwerk, over de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid:

Dat wil zeggen dat de Republiek en het Koninkrijk [der Nederlanden], indien dat noodzakelijk en mogelijk was, afweken van hun vrijhandels- en neutraliteitspolitiek. Het is daarom moeilijk vol te houden dat in Nederland een continue vreedzame en liberale gezindheid heeft bestaan. Het streven naar neutraliteit en vrijhandel werd bepaald door de omstandigheden en ingegeven door belangen. [...] we dienen ervoor te waken de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek aan te duiden als een [...] morele neiging en die weer te geven met termen als neutralisme en idealisme. Zo mooi was het veelal niet.⁵⁰

⁴⁷ Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 283.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Y. Kleistra, *Hollen of Stilstaan. Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft, 2002), 58.

⁵⁰ Hellema, *Nederland in de wereld*, 47.

Hellema ontkent dat er in de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid sprake is van constanten of tradities. De enige constante die volgens Hellema, refererend aan de bekende historicus Ernst Heinrich Kossmann, eventueel onderscheiden zou kunnen worden is die van het conservatisme, de neiging tot handhaving van de status quo, “voortkomend uit het koesteren van stabiliteit en harmonie.”⁵¹

Gezien het door Hellema veronderstelde gebrek aan dergelijke interne tradities als factor van invloed op de vorming van het buitenlands beleid, wijst hij in plaats daarvan op de bepalende rol van externe omstandigheden. Net als Voorhoeve ziet hij de geografische ligging van Nederland als essentiële determinant voor de ontwikkeling tot ‘maritieme handelsnatie’. Echter, Hellema benadrukt dat die omstandigheid slechts betekenis krijgt in de context van andere externe factoren, zijnde de Nederlandse positie in de wereldeconomie en zijn positie in de internationale machtsstructuur. Binnenlandse ontwikkelingen krijgen in de benadering van Hellema een duidelijk ondergeschikte, zij het niet geheel te verwaarlozen rol toegedicht. Zij worden door hem onderverdeeld in vier subfactoren, respectievelijk de sociaaleconomische en sociaal-culturele langetermijnverhoudingen, de statelijke structuur en bureaucratische verhoudingen, de partijpolitieke verhoudingen, en, ten slotte, de invloed van de individuele gezagsdrager. Die subfactoren doen hun invloed op het Nederlands buitenlands beleid naar mening van Hellema slechts gelden nadat de drie “externe omstandigheden de manoeuvreerruimte van een staat al in belangrijke mate hebben bepaald.”⁵² Bovendien doen de subfactoren zich uitsluitend voor in de genoemde volgorde en de daarmee samenhangende mate van invloed, zo suggereert Hellema.⁵³

De invloed van externe factoren op het buitenlands beleid na 1945

Direct na de Tweede Wereldoorlog kreeg de Nederlandse buitenlandse politiek te maken met twee moeilijke kwesties: de strijd tot behoud van Nederlands-Indië en de Nederlandse opstelling ten aanzien van de gewijzigde geopolitieke situatie in het naoorlogse Duitsland. Het beleid werd gekenmerkt door een op restauratie van de vooroorlogse situatie gerichte politiek ten aanzien van de Indische kwestie, en door een bepaald niet daarop gerichte houding ten aanzien van de Duitse kwestie. Immers, er werden terloops plannen gesmeed om over te gaan tot annexatie van delen van het industrieel ontwikkelde Ruhr-gebied, plannen die door de internationale gemeenschap echter werden voorkomen. Hellema stelt dat Nederland in deze kwesties vooral ‘zelfzuchtig en actief’ optrad; hij beschouwt het Nederlands beleid ten aanzien van Duitsland als “een mengeling van zucht naar genoegdoening, opportunisme en frustratie.”⁵⁴ Hij vat het Nederlands beleid in die periode samen met de kwalificatie ‘hardvochtige belangenbehartiging’.⁵⁵ Zoals Hellema constateert, “beide kwesties wekten grote aspiraties, maar toonden tegelijkertijd de onmogelijkheid die te realiseren.”⁵⁶ Met die constatering wijst Hellema de invloed van een ‘passieve neutraliteitspolitiek’, voortkomend uit een traditie van afzijdigheid, pertinent van de hand, zonder evenwel de invloed van een dergelijke politiek in het vooroorlogse Nederland te ontkennen.⁵⁷ In plaats daarvan ziet hij de rol van een externe factor, namelijk de beperkende invloed van de internationale gemeenschap op het Nederlandse beleid in beide kwesties als bepalend voor de vormgeving ervan.⁵⁸

⁵¹ Hellema, *Nederland in de wereld*, 48.

⁵² Idem, 50.

⁵³ Voor een visuele weergave van Hellema’s analyseschema, zie Hellema, *Nederland in de wereld*, 50.

⁵⁴ Idem, 131.

⁵⁵ Idem, 125.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Idem, 124-125.

⁵⁸ Idem, 140.

De Nederlandse toetredingen tot het Verdrag van Brussel en de NAVO worden ook door Hellema beschouwd als een keerpunt in de buitenlandse politiek. Hij ziet de toetreding tot beide organisaties, in tegenstelling tot Voorhoeve,⁵⁹ als “zichtbare breuk met de vooroorlogse neutraliteitspolitiek.”⁶⁰ Wat betreft zowel de militaire als de economische samenwerking onderscheidt Hellema een zekere hang naar Atlanticisme, een leunen op de V.S. als bondgenoot. Evenals Voorhoeve wijst hij op de economische voordelen voor Nederland als belangrijke beweegredenen voor die koerswijziging. Anders dan Voorhoeve ziet Hellema het verzekeren van de financiële ontvangsten in het kader van de zogenoemde Marshallhulp als voornaamste motivatie voor de trans-Atlantische samenwerking. Bovendien, zo stelt Hellema, “in het kielzog van het Marshallplan veranderde het Nederlandse beleid van karakter. Het werd nu mogelijk en zelfs noodzakelijk te streven naar multilaterale oplossingen.”⁶¹ Op die manier verklaart Hellema ook de Nederlandse beleidswijziging ten aanzien van de Europese integratie en de samenwerking binnen de – met het Verdrag van Brussel – nieuw opgerichte Benelux. Hij gaat zelfs zover te stellen dat het “vooral de Amerikaanse politiek [was] die voor [de toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken] Stikker in velerlei opzicht leidraad en richtsnoer zou blijken.”⁶² In de jaren vijftig en begin zestig signaleert Hellema een toenemende Atlantisering, zeker na het verlies van Nieuw-Guinea. Opvallend genoeg speelden economische belangen, anders dan ten aanzien van de Europese integratie, volgens Hellema in de Nederlandse houding met betrekking tot die laatste kwestie nauwelijks een rol van betekenis. Hij constateert dat “de Nederlandse hardnekkigheid vooral werd ingegeven door emotionele en ideologische overwegingen, immers, de in het geding zijnde materiële belangen waren gering.”⁶³

Wat betreft het Nederlands buitenlands beleid tijdens de jaren zestig, grotendeels vormgegeven door Minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns, onderscheidt Hellema enkele elementen van continuïteit. Echter, “die continuïteit bestond vooral in de veronderstelling dat Nederland een mogendheid was die een politieke rol van betekenis kon spelen. [...] Uitgangspunt van het door Luns gevoerde beleid was een opvatting van het Nederlands belang, dat in de eerste plaats in machtspolitieke termen leek gesteld.”⁶⁴ Ergo, opnieuw wijst Hellema op de behartiging van het eigen belang als belangrijke determinant voor het Nederlands buitenlands beleid, zij het dat Hellema lijkt uit te gaan van de ruime definitie van dat begrip.

Ook de jaren zeventig beschouwt Hellema als voorbeeld van continuïteit op het vlak van de Nederlandse buitenlandse politiek, nu bepaald door “de grote nadruk op non-proliferatie en op de kwestie van de mensenrechten.”⁶⁵ Had belangenbehartiging in die periode als factor in het buitenlands beleid aan betekenis ingeboet? Nee, volgens Hellema bleef die motivatie leidend, dit ondanks zijn constatering dat “overwegingen van normatieve aard een belangrijke rol leken te spelen in het beleid van [de Ministers] Van der Stoep [en] Pronk.”⁶⁶ De binnenlandse verhoudingen hadden daarop, in Hellema’s visie, een zekere mate van invloed. Echter, de “anti-westerse grondbeweging in de internationale politiek”, als externe factor, wordt door hem aangewezen als zijnde de onderliggende stimulus voor de bepaling van het buitenlands beleid in die periode.⁶⁷ De nadruk in het beleid op

⁵⁹ Zie par. 2.1.1, onder het kopje ‘Doorwerking van de tradities in het Nederlands buitenlands beleid na 1945’.

⁶⁰ Hellema, *Nederland in de wereld*, 148.

⁶¹ Idem, 160.

⁶² Idem, 172.

⁶³ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘De rechten van de mens in het buitenlands beleid’ (Kamerstuk 15 571) (3 mei 1979) 5-7.

⁶⁴ Hellema, *Nederland in de wereld*, 254.

⁶⁵ Idem, 299.

⁶⁶ Idem, 295.

⁶⁷ Idem, 300.

mensenrechten werd verstevigd door de in 1979 gepubliceerde nota *De rechten van de mens in het buitenlands beleid*. Non-selectiviteit in het mensenrechtenbeleid, het gelijkelijk benaderen en behandelen van linkse en rechtse regimes, was daarvan één van de uitgangspunten.⁶⁸ Uit Hellema's evaluatie van de uitvoering van dat beleid blijkt dat het principe van non-selectiviteit zeer selectief werd toegepast, zodat het beginsel feitelijk teniet werd gedaan. Niettemin verandert Hellema's benadering van het Nederlands buitenlands beleid ingrijpend. Bij geval waarschuwt hij zelfs voor cynisme met betrekking tot genoemde selectiviteit. Zo stelt Hellema,

De introductie van het mensenrechtenbeleid was onderdeel van een groeiend besef, zowel in Nederland als elders, van de enorme humanitaire problemen die nog in de wereld bestonden. Dat kwam mede tot uitdrukking in een reeks van internationale overeenkomsten waaraan Nederland soms een actieve bijdrage leverde.⁶⁹

De jaren tachtig werden daarom volgens Hellema gekenmerkt door een herformulering van het ontwikkelingsbeleid, waarin mensenrechten een meer centrale rol speelden en de behartiging van de eigen belangen door middel van ontwikkelingshulp, in ieder geval op papier, meer op de achtergrond raakte.⁷⁰ Hellema's opvattingen geven blijk van een optimistische benadering van het buitenlands beleid vanaf de jaren zeventig, tot uitdrukking komend in het woordje 'nog' in bovenstaand citaat, waarin het opkomend idealisme resoneert.

De vormgeving van het buitenlands beleid werd, zoals in vele andere landen, ook in Nederland geraakt door de politieke omwenteling in Oost-Europa van 1989, die twijfel veroorzaakte ten aanzien van de legitimiteit van de NAVO en de nog altijd boven Europese samenwerking verkozen trans-Atlantische samenwerking, aldus Hellema. Om die reden verscheen in 1995 de nota *Herijking van het buitenlands beleid*, onder verantwoordelijkheid van Minister Van Mierlo.⁷¹ Het Nederlands buitenlands beleid diende zich blijkens de nota te richten op een positionering tussen het blijvend belang van de samenwerking met de VS enerzijds en het toenemende belang van samenwerking op Europees niveau anderzijds.⁷² Laatstgenoemd fenomeen werd geprikkeld door de opkomende economische en politieke macht van het verenigde Duitsland. In de praktijk kwam van de voorgestelde herijking weinig terecht.⁷³ Wat zich wel voordeed sinds het begin van de jaren negentig, aldus Hellema, was een 'geest van liberaal en humanitair idealisme', die volgens hem ook de Nederlandse regering in haar greep hield.⁷⁴ Die bewering conflicteert met Hellema's volgende constatering betreffende de algehele Nederlandse buitenlandse politiek tijdens de jaren negentig: de "behartiging van de Nederlandse belangen en bevordering van de politieke status stonden voorop. Het humanitair idealisme ten aanzien van Joegoslavië werd gecombineerd met een zakelijk streven naar invloed."⁷⁵

De vraag naar de rol van externe factoren in de bepaling van het buitenlands beleid lijkt in Hellema's analyse inmiddels naar de achtergrond te zijn gedrongen. Meer centraal in zijn onderzoek lijkt nu te staan de vraag in hoeverre de behartiging van eigen belangen voor de Nederlandse regering in de jaren negentig op de eerste plaats bleef staan. Die accentverschuiving is enigszins verwarrend. Aangenomen moet worden dat, ook wat betreft

⁶⁸ Hellema, *Nederland in de wereld*, 326.

⁶⁹ Idem, 331.

⁷⁰ Idem, 335.

⁷¹ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'Herijking van het buitenlands beleid' (Kamerstuk 24 337) (11 september 1995).

⁷² Idem, 8.

⁷³ Hellema, *Nederland in de wereld*, 358-363.

⁷⁴ Idem, 364.

⁷⁵ Idem, 384.

de jaren negentig en het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw, Hellema een cruciale rol voorziet voor de externe factoren, die in dat geval werden gedomineerd door de na 1989 weggevallen Oost-West-tegenstelling. Hellema benadrukt de dubbelhartigheid in het buitenlands beleid van de Nederlandse regering ten aanzien van mensenrechten: “Nederland voerde een actief mensenrechtenbeleid en het gaf een relatief hoog percentage van het bruto nationaal product uit aan ontwikkelingssamenwerking. Zoals we eerder zagen, speelden ook prestige en eigenbelang vaak een rol bij de Nederlandse activiteiten op deze terreinen.”⁷⁶ Hellema verwijst ter ondersteuning van zijn stelling naar de houding van Nederland ten opzichte van het interventionistische Amerika van na 9/11, waardoor bepaalde mensenrechtenkwesaties ondergeschikt werden gemaakt aan het aloude bondgenootschap.⁷⁷ Ook de Nederlandse terughoudende opstelling ten aanzien van repressie en mensenrechtenschendingen in China en andere opkomende, economische grootmachten is in de ogen van Hellema weinig principieel.⁷⁸

In de periode 2007 tot 2013 onderscheidt Hellema, ten slotte, een bepaalde verzakelijking van het Nederlands buitenlands beleid. Volgens hem “verdwenen meer internationalistische geïnspireerde beleidsdoelstellingen, zoals ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, de bevordering van Europese samenwerking, verder naar de achtergrond. Het buitenlands belang werd steeds vaker gerechtvaardigd met een beroep op het nationaal belang.”⁷⁹ Hellema verklaart de nadruk op het Nederlands belang in het buitenlands beleid van de laatste decennia door te verwijzen naar de invloed van ‘de neoliberale oriëntatie’ van de in die periode regerende kabinetten. Tegelijkertijd wijst hij op de steeds scherper afgetekende verhoudingen in de wereldpolitiek en –economie. De economische dominantie van westerse landen, en daarmee ook hun humanitaire daadkracht, hadden volgens Hellema sterk te leiden onder de economische crisis.⁸⁰ Met die constatering keert Hellema dus uiteindelijk toch terug naar zijn oorspronkelijke thema, het belang van externe factoren op de bepaling en uitvoering van het Nederlands buitenlands beleid na 1945.

Hellema beëindigt zijn analyse met de conclusie dat “de buitenlandse politiek van de tweede helft van de twintigste eeuw kan worden beschouwd als een golfbeweging of een beleidscyclus.”⁸¹ Nationaal belang staat daarin meestal centraal, maar niet altijd. De verklaring voor dergelijke afwijkingen van de regel moeten volgens Hellema worden gezocht “misverstanden, conservatisme, frustraties of idealen.”⁸² Zijn eindconclusie lijkt dan ook te zijn dat de grondtrekken van het buitenlands beleid na 1945 werden bepaald door externe factoren, de details ervan – mogelijkkerwijs – door interne factoren.

Kritiek op Hellema’s benadering

Waar Voorhoeve tot de conclusie komt dat ‘Hollandse tradities’ bepalend zijn geweest, komt Hellema tot de tegenovergestelde conclusie dat buitenlandse verhoudingen en omstandigheden het Nederlands buitenlands beleid in belangrijke mate hebben bepaald. Hellema besteedt daarnaast aandacht aan de plaats van eigen of nationaal belang in het buitenlands beleid en constateert dat de behartiging van dat belang vrijwel zonder onderbreking voorop staat. Daarmee bevestigt Hellema, wellicht onbedoeld, het bestaan van in ieder geval een constante, namelijk ‘nationaal belang’. Niet duidelijk is of dat zijns inziens voldoende is om van een traditie te spreken, de traditie van de behartiging van het eigen belang. Gerelateerd aan die constatering is de kritiek van Yvonne Kleistra dat Hellema

⁷⁶ Hellema, *Nederland in de wereld*, 425.

⁷⁷ Idem, 428.

⁷⁸ Idem, 431-432.

⁷⁹ Idem, 465.

⁸⁰ Idem, 465-467.

⁸¹ Idem, 471.

⁸² Idem, 475.

uiteindelijk geen antwoord weet te geven op zijn eigen vraag of er sprake was van continuïteit in het buitenlands beleid, of veeleer van discontinuïteit.⁸³

Een ander kritiekpunt is dat Hellema het begrip ‘nationaal belang’ niet helder definieert. Zo blijft onduidelijk welke deelbelangen Hellema schaaft onder de brede paraplu van het ‘nationaal belang’. Bedoelt hij daarmee het machtspolitieke belang van Nederland? Of refereert hij aan de Nederlandse reputatie in het buitenland? Of verwijst hij wellicht toch impliciet naar economische belangen? Verschillende fragmenten uit zijn boek *Nederland in de wereld* wijzen echter op een opvatting van de behartiging van het nationaal belang in ruime zin, niet slechts gericht op de behartiging van economische of materiële belangen.⁸⁴ Daarmee doet Hellema tekort aan de macht van het geld, dat wel degelijk een – constante – factor van invloed kan zijn geweest voor wat betreft de formulering van het Nederlands buitenlands beleid sinds 1945.

§2.2 Contextualisering van het debat

Het debat tussen Joris Voorhoeve en Hellema komt wat object betreft op hoofdlijnen overeen, in de zin dat beiden ingaan op het karakter van de determinerende factoren van het Nederlands buitenlands beleid sinds 1945. De zoektocht van Voorhoeve en Hellema naar tradities in het Nederlands buitenlands beleid, of juist naar aanwijzingen voor het ontbreken daarvan, staat niet op zichzelf. Anderen, onder wie de historicus Johan Christiaan Boogman, hebben in het verleden vergelijkbare analyses op de buitenlandse politiek van Nederland losgelaten.⁸⁵ In nog breder perspectief gezien, staat de behandelde controverse in de traditie van het debat tussen verdedigers van de verscheidene academische benaderingen van de leer der internationale betrekkingen. Het is interessant om dit onderzoek in dat bredere perspectief te plaatsen en om na te gaan welke benadering het meest van toepassing is op de manier waarop het Nederlands buitenlands beleid gedurende de periode van 1945 tot 2013 werd vormgegeven. In het volgende hoofdstuk, bij de behandeling van de beleidsdocumenten die aan dit onderzoek ten grondslag liggen, zal dan ook herhaaldelijk worden teruggegrepen op de verschillende benaderingen die in deze paragraaf aan de orde komen.

Het gaat in het kader van dit onderzoek te ver om alle stromingen en overtuigingen binnen de leer van de internationale betrekkingen afzonderlijk te behandelen. De drie hoofdstromingen binnen het wetenschappelijk debat worden kort aan de orde gesteld, namelijk het realisme, het liberalisme (ook wel idealisme genoemd) en het constructivisme.

§2.2.1 Een realistische kijk

Het realisme verdedigt de stelling dat ieder mens gedreven wordt door egoïsme. De toestand van anarchie en machtswellust die als gevolg daarvan ontstaat, kan enigszins worden beteugeld door de staat. Macht, veiligheid en eigenbelang zijn volgens de realist derhalve de belangrijkste drijfveren voor het handelen van een staat. Een logisch gevolg van die aanname is volgens Jack Donnelly een zeer sceptische houding ten opzichte van iedere morele motivatie van statelijk handelen: “Ethical considerations and objectives, realist typically argue, must be subordinated to “reason of state” (*raison d’état*).”⁸⁶ Evenals het egoïsme van het individu heeft ook het egoïsme van de staat haar weerslag op een hoger niveau, dat van de interactie tussen staten onderling. Omdat een internationale overheid ontbreekt, beheersen anarchie en eigenbelang de internationale betrekkingen. Zoals Schuman het omschrijft, “in the

⁸³ Kleistra, *Hollen of Stilstaan*, 59.

⁸⁴ Hellema, *Nederland in de wereld*, 255, 384, 434.

⁸⁵ Zie bijv. J.C. Boogman, ‘Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind zestiende eeuw – 1940)’, in: N.C.F. van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem, 1991) 16-35.

⁸⁶ J. Donnelly, *Realism and International Relations* (Cambridge, 2000) 10-11.

absence of international government, the law of the jungle prevails.”⁸⁷ Internationale samenwerking verwordt daarmee tot een schijnvertoning; alleen een *balance of power*, een machtsevenwicht tussen staten, kan dan een toestand van absolute oorlog voorkomen.⁸⁸ Wat betreft de morele overwegingen van staten, de realist meent dat dergelijke uitingen in essentie hol en leeg zijn. De hoogste verantwoordelijkheid van een staat is immers het nastreven van de nationale belangen. Zoals Donnelly constateert, “realists [...] explicitly present pursuit of the national interest, and realist power politics, as a matter of ethical obligation.”⁸⁹

Binnen de stroming van het realisme zijn er de meer gematigde realisten, zoals Glenn Snyder, die zich op het standpunt stellen dat diverse structurele variabelen van invloed zijn op de manier waarop de statelijke interactie op internationaal niveau plaatsvindt. Die variabelen kunnen gedeelde waarden en normen zijn, of internationale instituties die dwang of invloed uitoefenen op het handelen van een staat. Toch is Snyder wel degelijk een realist; macht, anarchie en eigenbelang blijven volgens hem de drijvende krachten achter ieder statelijk handelen.⁹⁰ Echter, zijn nuance onderkent de invloed van externe factoren op het gedrag van een staat.

§2.2.2 De liberale visie

In tegenstelling tot het realisme onderstreept het liberaal-internationalisme de kracht van normen en van instituties, die zich ontwikkelen en zich over de hele wereld zullen verspreiden. Het liberalisme gaat niet uit van de gedachte dat een staat slechts op de consolidatie van haar eigen macht en het nastreven van de eigen belangen is gericht, maar dat afzonderlijke staten het goede, liberaal-democratische voorbeeld van enkele andere staten zullen overnemen.⁹¹ Waar de realisten uitgaan van een natuurlijke toestand van anarchie en oorlog, is voor de liberalen vrede “the normal state of affairs.”⁹² Volgens sommige liberalen was oorlog slechts een ziekte, die behandeld kan worden met “the twin medicines of *democracy and free trade*.”⁹³ Daarmee lopen de liberalen echter tegen het probleem aan dat de recente geschiedenis blijkt geeft van een tegenovergestelde beweging. Zoals Scott Burchill opmerkt, “The greatest barrier to the expansion of the zone of peace from the core is the perception within the periphery that this constitutes little more than the domination of one culture by another.”⁹⁴ Niettemin blijft het uiteindelijke streven van de liberaal een *World order*, “in which universal moral principles are taken seriously and the gulf between domestic and international politics is reduced or eliminated.”⁹⁵

Een moderne variant van het liberaal-internationalisme is de *interdependency*-theorie: gemeenschappelijke, economische belangen stimuleren intensivering van de internationale samenwerking en verkleinen daardoor het risico op conflicten. Vrijhandel en het wegnemen of verminderen van handelsbelemmeringen zijn daarbij de belangrijkste instrumenten. In het verlengde daarvan stelt het liberaal-institutionalisme dat internationale samenwerking niet alleen aantrekkelijk is vanwege de wederzijdse belangen, maar ook noodzakelijk om wereldwijde anarchie te voorkomen. Eigen belang speelt volgens de liberale theorie wel

⁸⁷ Donnelly, *Realism and International Relations*, 10.

⁸⁸ Idem, 17-18.

⁸⁹ J. Donnelly, ‘Realism’, in: S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak e.a., *Theories of International Relations* (Londen, 2005) pp. 29-54, 50.

⁹⁰ Idem, 45-46.

⁹¹ S. Burchill, ‘Liberalism’, in: S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak e.a., *Theories of International Relations* (Londen, 2005) pp. 55-83, 57.

⁹² Idem, 58.

⁹³ Idem, 59.

⁹⁴ Idem, 62.

⁹⁵ A. Linklater, ‘The English School’, in: S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak e.a., *Theories of International Relations* (Londen, 2005) pp. 84-109, 86.

degelijk een rol in het optreden van staten, echter het nastreven van die belangen hoeft volgens de liberaal niet ten koste te gaan van de belangen van anderen.⁹⁶

§2.2.3 Het constructivisme

Nog verder dan het liberalisme gaat het constructivisme in het benadrukken van de kracht van normen, kennis en ideeën. De constructivist gaat ervan uit dat het niet de materiële belangen zijn die het menselijk handelen motiveren en bepalen, maar dat mensen, ook politici, veeleer gedreven worden door collectieve ideeën, door de cultuur waaruit zij voortkomen. Anders dan het realisme en liberalisme is het constructivisme niet zozeer een specifieke benadering van de leer der internationale betrekkingen, maar een sociaalwetenschappelijke theorie die het menselijk handelen poogt te verklaren en derhalve ook van toepassing is op de internationale politiek.⁹⁷

Waar het realisme de nadruk legt op de bepalende invloed van materiële factoren, en het liberaal-idealisme op de kracht van normen, wordt het constructivisme soms gezien als brug tussen die beide benaderingen. Immers, het constructivisme onderschrijft de realiteit van de materiële wereld zowel als de invloed daarvan op het menselijk denken en handelen, hoewel de constructivist de invloed van materiële factoren zou omschrijven als remmend van aard, niet als stuwend of bepalend. Zoals Knorr Cetina het stelde in zijn samenspraak met Werner Callebaut, “we [constructivists] believe in the existence of the material world ‘out there,’ and we believe in the fact that this material offers resistance when we act upon it. It will resist; we can’t just do everything with it. So in that sense we are all realists.”⁹⁸

Anders dan in het realisme of idealisme staat in de constructivistische benadering het begrip ‘eigen of nationaal belang’ als factor van invloed op de vorming van het buitenlands beleid niet zozeer ter discussie. De constructivist vraagt zich veeleer af hoe en waarom deze terminologie wordt gebruikt, welk doel beleidsmakers met een dergelijke formulering voor ogen hadden.⁹⁹

§2.3 Toepassing

In dit hoofdstuk kwamen respectievelijk de drie tradities van Voorhoeve en de visie van Hellema op het Nederlands buitenlands beleid na 1945 aan de orde. Hun beider zoektocht naar continuïteit dan wel discontinuïteit in het buitenlands beleid, en de vraag naar de plaats van ideologisch of moreel gemotiveerde onderdelen in dat beleid sluit aan bij het debat tussen academici in de leer van de internationale betrekkingen. Een drietal visies zijn de revue gepasseerd, die van het realisme, die van het liberalisme en die van het constructivisme. Voorhoeve’s visie komt wellicht het meest overeen met de benadering van de *interdependency*-theorie, gestoeld op het liberaal-internationalisme, gezien zijn nadruk op vrijhandel en internationale samenwerking. Hellema’s benadering neigt meer naar een gematigde versie van het realisme, vanwege zijn bijzondere aandacht voor de Nederlandse belangen en voor de invloed van buitenlandse factoren op de vorming van het buitenlands beleid.

Zowel Voorhoeve en Hellema gaan echter min of meer voorbij aan de behartiging van het nationaal belang in enge zin, aan een nog realistischere kijk op het Nederlands buitenlands beleid. Evenmin overwegen beide auteurs de mogelijkheid van een algemene schijnheiligheid

⁹⁶ Burchill, *Liberalism*, 64-64.

⁹⁷ M. Finnemore en K. Sikkink, ‘Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics’, in: *Annual Review of Political Science*, vol.4 (juni 2001) 391-416, 393.

⁹⁸ Knorr Cetina in W. Callebaut, *Taking the Naturalistic Turn, or, How Real Philosophy of Science is Done: Conversations with William Bechtel* (Chicago, 1993) 184.

⁹⁹ J. Weldes, ‘Constructing National Interests’, in: *European Journal of International Relations*, vol. 2, nr. 3 (1996) 275-318, 281.

in de grondslag van het buitenlands beleid. Die mogelijkheid impliceert, om met de aartsrealist Stephen Krasner te spreken, dat

Outcomes in the international system are determined by rulers whose violation of, or adherence to, international principles or rules is based on calculations of material and ideational interests, not taken-for-granted practices derived from some overarching institutional structures or deeply embedded generative grammars. Organized hypocrisy is the normal state of affairs.¹⁰⁰

Krasner's 'organized hypocrisy' is een enigszins cynisch concept, waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan de veronderstelde discrepantie tussen de normen die in de politiek worden gehanteerd en de praktische uitvoering van het beleid. Zijn centrale these is dat "talk and action do not coincide."¹⁰¹ In dat opzicht vertoont Krasner's 'organized hypocrisy' opvallende overeenkomsten met de vraag die in de inleiding op dit onderzoek werd opgeworpen, namelijk of er in het recente verleden van de Nederlandse buitenlandse politiek wellicht sprake was van een voortdurende focus op de nationale belangen, onder een dekmantel van het streven naar wereldwijde vrede en veiligheid, handhaving van mensenrechten en mondiale welvaart.

Of het terecht is dat Voorhoeve en Hellema aan de mogelijkheid van een 'organized hypocrisy' in het Nederlands buitenlands beleid sinds 1945 voorbijgaan, komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Eerst zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op de inhoud van de beleidsdocumenten die aan dit onderzoek ten grondslag liggen.

Hoofdstuk 3: Beleidsdocumenten

In de inleiding is reeds vermeld dat het onderzoek naar de plaats van de behartiging van het Nederlands nationaal belang – in enge zin – in het buitenlands beleid is gebaseerd op een analyse van de vergelijking van een aantal officiële beleidsdocumenten van de regering, waaronder een veertiental Rijksbegrotingen en een tweetal beleidsnota's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De redenen waarom voor die documenten is gekozen worden in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk uitgewerkt. De inhoud van de betreffende documenten zal in de tweede paragraaf aan de orde komen.

§3.1 Methodologische context

Om vast te kunnen stellen of er in het Nederlands buitenlands beleid tussen 1945 en 2013 sprake is van verandering of continuïteit voor wat betreft de behartiging van het nationaal belang, dient eerst de vraag beantwoord te worden waaruit de inhoud, de kern van dat beleid kan worden afgeleid.

Zoals bleek in de literatuurbeschouwing in hoofdstuk 2, leidt Joris Voorhoeve de kern van het Nederlands buitenlands beleid af uit de constanten of tradities die hij daarin signaleert; het is alsof Voorhoeve turft hoe vaak de verschillende thema's van het Nederlands buitenlands beleid gedurende enkele eeuwen terugkeren en bestempeld ze vervolgens al dan niet tot hoofdthema of, beter gezegd, constante.¹⁰² Duco Hellema daarentegen wijst op de voor Nederland op het spel staande belangen, die een indicator zouden zijn voor de kern van het door Nederland gevoerde beleid.¹⁰³ Beide methodes schieten echter tekort vanwege de

¹⁰⁰ S.D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton, 1999) 9.

¹⁰¹ Idem, 8.

¹⁰² Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, 42.

¹⁰³ Hellema, *Nederland in de wereld*, 475.

prominente aanwezigheid van een subjectieve component, waardoor de betrouwbaarheid van beide methodes te wensen overlaat.

De praktijk van het Nederlandse optreden op het internationale toneel zou een andere bron kunnen zijn, waaruit afgeleid zou kunnen worden welke keuzes Nederland maakt ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen, zonder daarin overigens het bestaan van een traditie of constante af te willen leiden. Een keuze is immers over het algemeen het product van bepaalde overwegingen. Als dergelijke keuzes stelselmatige overeenkomsten, een patroon, zouden vertonen, zou daaruit de kern van het buitenlands beleid kunnen worden afgeleid. Althans, in theorie. De deductie is echter afhankelijk van de perceptie. Met andere woorden, het afleiden van het Nederlands buitenlands beleid uit het handelen van de Nederlandse staat in de internationale betrekkingen is gestoeld op een subjectieve waarneming, een waarneming die gebonden is aan het referentiekader van de waarnemer zelf. Voor een objectieve vaststelling van het buitenlands beleid is die deductie derhalve onvoldoende. Bovendien is er het probleem van de discrepantie tussen beleid en uitvoering, aangenomen dat die er in veel gevallen zal zijn. Een noodgeval, een tijdelijke wijziging in de prioriteitenstelling, niet altijd bekend bij het brede publiek, kan reden zijn om het doorgaans gevoerde beleid voor korte tijd ter zijde te schuiven. Om die redenen is enige voorzichtigheid geboden bij de deductie van het buitenlands beleid uit het feitelijke optreden van de Nederlandse staat.

Bovengenoemde methodes worden gekenmerkt door een bepaalde mate van subjectiviteit en zijn daardoor niet geheel betrouwbaar. Om de inhoud van het Nederlands buitenlands beleid objectief vast te kunnen stellen is op zijn minst een bron benodigd die door de ontwerper van dat beleid zelf is aangeleverd. Aangezien het Nederlands buitenlands beleid wordt ontworpen door de Minister van Buitenlandse Zaken en zijn ambtenaren, blijven de door het Ministerie gepubliceerde documenten over: publieke, officiële documenten waarin het voorgenomen beleid wordt uitgestippeld en toegelicht. Een belangrijk voorbeeld van een dergelijke bron is de jaarlijkse Miljoenennota of Rijksbegroting, waarin per Ministerie de kernpunten van het beleid en de voor de uitvoering daarvan bestemde budgetten worden weergegeven. Soms ligt het Ministerie van Buitenlandse Zaken het voorgenomen beleid toe in een speciale Beleidsnota, met name wanneer er ingrijpende wijzigingen van het beleid in aantocht zijn. Rijksbegrotingen c.q. Miljoenennota's en beleidsnota's van genoemd Ministerie zijn om die redenen de aangewezen bronnen voor de vaststelling van het door Nederland gevoerde beleid.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat ook deze bronnen niet geheel betrouwbaar zijn. Immers, de officiële, voor het publiek geschikte uiteenzetting van het te voeren buitenlands beleid kan theoretische gezien afwijken van de officieuze, niet-publieke planning, bijvoorbeeld in het geval een onderdeel van het daadwerkelijk te voeren beleid conflicteert met binnenlandse sentimenten, of juist met buitenlandse gevoeligheden. Toch blijven genoemde officiële documenten over als, zoals Everts ze kwalificeert, “min of meer objectieve bron” om de hoofdlijnen van het Nederlands buitenlands beleid te kunnen identificeren.¹⁰⁴

§3.2 Inhoud van de bronnen

In deze paragraaf zal de inhoud van de voor dit onderzoek relevante bronnen kort worden weergegeven. De veertien Rijksbegrotingen en twee beleidsnota's komen in chronologische

¹⁰⁴ Ph.P. Everts, 'Inleiding, traditie en verandering', in: Ph.P. Everts (red.), *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid* (Assen / Maastricht, 1991) 1-19, 5.

volgorde aan bod. Naar de begrotingen zal in het vervolg verwezen worden met de aanduiding ‘RB’, gevolgd door het betreffende jaartal.¹⁰⁵

In de inleiding is reeds aangegeven dat niet alle Rijksbegrotingen uit de periode 1945-2013 zullen worden onderzocht, dit vanwege de beperkte omvang van het onderzoek. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat een voorgenomen beleid over het algemeen niet slechts voor een jaar, maar voor een langere periode is bepaald. Bovendien wordt aangenomen dat, indien er al sprake zou zijn van een plotselinge wijziging in de hoofdlijnen van het buitenlands beleid, een dergelijke wijziging doorgaans niet binnen korte tijd ongedaan wordt gemaakt. De twee beleidsnota’s die aan de orde zullen komen, zijn geselecteerd op basis van de vele verwijzingen naar die nota’s in de literatuur.¹⁰⁶ Daaruit is afgeleid dat de twee onderhavige beleidsnota’s een speciaal belang hebben, onderscheiden van de vele andere nota’s die het Ministerie van Buitenlandse Zaken gewoonlijk publiceert.

In de beleidsdocumenten zal worden gezocht naar aanwijzingen voor de plaats die het eigen belang door de beleidsmakers in het Nederlands buitenlands beleid kreeg toegedicht. Concreet betekent dit dat gelet wordt op het expliciet gebruik van de term ‘eigen belang’ of ‘nationaal belang’. Waar in de documenten niet expliciet wordt verwezen naar het eigen belang, maar waar – impliciet – wel specifiek Nederlandse belangen in het geding zijn, wordt aangenomen dat er sprake is van een bepaalde mate van ‘organized hypocrisy’, oftewel schijnheiligheid ten aanzien van de behartiging van het eigen belang in het Nederlands buitenlands beleid.

1948

Als eerste en oudste onderzoeksbron is gekozen voor de Rijksbegroting van het jaar 1948. Vanwege de in mei 1945 beëindigde oorlog en de daardoor ontstane binnenlandse problemen, vooral op economisch gebied, richtte de Nederlandse regering zich in de periode 1945-1948 vrijwel volledig op restauratie en wederopbouw, daarin gesteund door de VS door middel van het Marshall-plan.¹⁰⁷ Als gevolg van die prioriteitenstelling was er in de eerste jaren na de oorlog nauwelijks sprake van een vastomlijnd, zelfstandig Nederlands buitenlands beleid. Dat veranderde met de Nederlandse toetreding tot de NAVO in 1948. De verplichtingen tegenover de NAVO vereisten een versterking van de strijdkrachten, de beschikbaarstelling van materieel en manschappen wanneer nodig en een actieve deelname in eventuele militaire missies. Het vasthouden aan de neutraliteitspolitiek van voor de oorlog werd daarmee onhoudbaar.¹⁰⁸

De Rijksbegroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 1948, op dat moment vallend onder de verantwoordelijkheid van toenmalig Minister W. van Boetzelaer (1946-1948), was onderverdeeld in een aantal afdelingen. De grootste kostenpost op de totale begroting was afdeling II van titel A, genaamd ‘Buitenlandse Dienst’, die betrekking had op de uitgaven ter instandhouding van de diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland, waaronder personeels- en vestigingskosten.¹⁰⁹ De tweede kostenpost in orde van grootte was afdeling V, ‘Politieke Zaken’. Het leeuwendeel van de geschatte uitgaven ten behoeve van die afdeling was bestemd voor het Nederlandse aandeel in de begroting VN.¹¹⁰ Verder werd in laatstgenoemde afdeling, in paragraaf 50 daarvan, expliciet melding gemaakt van een

¹⁰⁵ Een lijst met de volledige verwijzingen naar de Rijksbegrotingen en bijbehorende documenten is opgenomen in de literatuurlijst.

¹⁰⁶ Zie hoofdstuk 2.1.

¹⁰⁷ W. Mallinson, *From Neutrality to Commitment. Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration* (London / New York, 2010) 38.

¹⁰⁸ Idem, 226.

¹⁰⁹ RB 48, titel A, afdeling II. De hoogte van de beraamde kosten ten behoeve van de afdeling ‘Buitenlandse Dienst’ is fl. 18.933.465 op een totaal van fl. 29.133.054.

¹¹⁰ RB 48, artikel 1, para. 52. De kosten voor de afdeling ‘Politieke Zaken’ zijn begroot op fl. 5.910.865, waarvan fl. 5.676.917 is bestemd voor de Nederlandse bijdrage aan de VN-begroting.

kostenpost genaamd ‘Bescherming van Nederlandse belangen in het buitenland’.¹¹¹ De hoogte van de beraamde kosten voor die post werd niet vermeld, echter, een eenvoudige rekensom wijst uit dat de betreffende kosten op nihil waren gesteld. Ter verduidelijking daarvan werd in RB 48 verwezen naar de Memorie van Toelichting (verder: MvT).¹¹² De zoektocht in de MvT naar een verklaring van dit bedrag blijft echter zonder resultaat; nergens werd melding gemaakt van de betreffende bepaling.¹¹³ Ook in het verslag van de Algemene Beschouwingen (verder: Verslag AB) die, naar aanleiding van de presentatie van RB 48 op Prinsjesdag 1947, in de Tweede Kamer zijn gehouden werd niet gerept over de inhoud of het karakter van de bescherming van de Nederlandse belangen in het buitenland, noch over de hoogte van de beraamde uitgaven ten behoeve van de bescherming van die belangen.¹¹⁴

Uit het Verslag AB blijkt dat de Tweede Kamer zich ten aanzien van RB 48 zorgen maakte over het functioneren van de Verenigde Naties, meer specifiek over het politieke karakter van de Veiligheidsraad en haar negatieve benadering van de “Indonesische Quaestie”.¹¹⁵ Verder uitte de Kamer haar zorgen over de toenemende verdeeldheid op het Europese continent en de grootschalige vervanging van democratische door dictatoriale regeringen in Oost-Europese landen.¹¹⁶ Een belangrijk aandachtspunt was volgens de Kamer de instelling van “bovenationale organen” ter supervisie van de uitvoering van het Marshallplan, aangezien “internationale planeconomie alleen maar vredeseconomie kan zijn.”¹¹⁷ De bijzondere aandacht van de Minister vroeg de Tweede Kamer voor de kwestie Duitsland en de compensatie van de Nederlandse schade ten gevolge van de oorlog, in de vorm van zowel stoffelijke vergoedingen als grenscorrecties, die laatste vanzelfsprekend ten gunste van Nederland.¹¹⁸ Behoudens deze en een aantal kleinere inhoudelijke kwesties, was de Kamer ontstemd over de algemene omvang van de begroting voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken, die zich volgens haar niet verhiel met “de algemene noodzaak van zuinig beheer.”¹¹⁹

In zijn Memorie van Antwoord (verder: MvA) herhaalde Minister Van Boetzelaer de doelstellingen van de Nederlandse buitenlandse politiek zoals hij die voor zich zag. In dat verband wees de Minister eerst op het belang van handhaving van de internationale rechtsorde en het streven naar “een zo ruim mogelijke internationale samenwerking.”¹²⁰ Binnen de gestelde kaders stelde de Minister tot tweede doelstelling van de buitenlandse politiek “een terugkeer van geordende toestanden, welke een absolute voorwaarde vormen voor het herstel der welvaart, door middel van nauwere samenwerking met die Staten, die Nederland [...] bijzonder na staan.”¹²¹

Ten aanzien van de teleurstelling van de Tweede Kamer over het functioneren van de VN gaf de Minister aan die teleurstelling te delen, maar onderstreepte hij het belang van de VN “als zijnde het beste wat in het tegenwoordig stadium te bereiken is.”¹²² Wat betreft de Indonesische kwestie stelde de Minister zich op het standpunt dat de behandeling daarvan door de Veiligheidsraad in strijd is met het Handvest van de VN, dat de organen van de VN

¹¹¹ RB 48, artikel 1, para. 50. Na aftrek van de in die afdeling genoemde kostenposten van het totaal begrote bedrag van fl. 5.910.865 blijft voor de post ‘Bescherming van Nederlandse belangen in het buitenland’ over een bedrag fl. 0.

¹¹² RB 48, artikel 1, para. 50.

¹¹³ Zie MvT bij RB 48.

¹¹⁴ Zie Verslag AB bij RB 48. Ook navraag bij het Nationaal Archief leverde geen informatie op.

¹¹⁵ Idem, 2.

¹¹⁶ Idem, 3.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Idem, 4.

¹¹⁹ Idem, 6.

¹²⁰ MvA bij RB 48, 9.

¹²¹ Idem, 9.

¹²² Idem, 11.

verbiedt zich te bemoeien met binnenlandse aangelegenheden.¹²³ Met betrekking tot de door de Kamer geuite wens om een supranationaal orgaan te creëren ten einde de uitvoering van het Marshall-plan te controleren, meende de Minister dat een dergelijke politieke inspanning slechts de economische besprekingen zou kunnen vertragen.¹²⁴ Ten aanzien van de Duitse kwestie gaf de Minister aan dat restitutie van geroofde goederen in veel gevallen onmogelijk is. Ook materiële compensatie en compensatie in de vorm van grenscorrecties waren volgens hem moeilijk te realiseren. Tegelijkertijd wees de Minister op het belang van het herstel van de Duitse economie voor Nederland, en op het feit dat “de Nederlandse regering geen gelegenheid voorbij heeft laten gaan om het handelsverkeer met Duitsland zoveel mogelijk te intensiveren.”¹²⁵ Aangaande de omvang van de begroting van zijn Departement meende de Minister dat onderbezetting op buitenlandse posten, ongunstige wisselkoersen en een algehele stijging in noodzakelijke uitgaven ten behoeve van de diplomatieke dienst het hem onmogelijk maakten te snijden in de budgetten.¹²⁶

Samenvattend, in 1947 werd in de beleidsdocumenten niet expliciet verwezen naar het eigen belang in enge zin. Wel werd herhaaldelijk verwezen naar het belang van een herstel van de internationale rechtsorde, hetgeen duidt op de behartiging van het nationaal belang in ruime zin. Dit belang werd gekoppeld aan het belang van het herstel van de Nederlandse welvaart. Hoewel dat belang niet expliciet als eigen belang werd aangeduid, ligt het zeer voor de hand dat, zij het impliciet, wel naar het nationaal belang in enge zin werd verwezen.

1953

Het eerste dat opvalt aan de Rijksbegroting voor het jaar 1953 is de hoogte van het totale budget van het Departement, dat ten opzichte van 1948 met meer dan 50 procent was toegenomen.¹²⁷ Het grootste deel van dat budget was, evenals in RB 48, bestemd voor de instandhouding van de diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland.¹²⁸ Verder was een aanzienlijke som bestemd voor de Nederlandse bijdrage in de VN en aanverwante organisaties, al was dit bedrag beduidend lager dan in 1948.¹²⁹ Ter verduidelijking van de kostenpost ‘Bescherming van Nederlandse belangen in het buitenland’ werd in RB 53 opnieuw verwezen naar de MvT.¹³⁰ Evenals in de MvT bij RB 48 gaf de MvT bij RB 53 geen enkele aanwijzing voor een verklaring van genoemde kostenpost.¹³¹

Uit het verslag van de Algemene Beschouwingen, gehouden naar aanleiding van RB 53, blijkt dat de wereldomvattende tegenstellingen tussen Oost en West ook de buitenlandse politiek van Nederland beheersten.¹³² Enkele Kamerleden beweerden zelfs dat Nederland geen eigen buitenlands beleid had en dat “het Nederlandse standpunt niet wordt beheerst door het Nederlands belang, doch door de houding van de Verenigde Staten, de meest agressieve mogendheid.”¹³³ Die kritiek klinkt vaker door in het Verslag AB, al wordt steeds benadrukt dat zij slechts door een beperkt aantal leden werd gedeeld.¹³⁴ Over het algemeen overheerste een positieve en dankbare houding ten aanzien van de door de VS geboden economische en

¹²³ VN Handvest, art. 2 lid 7.

¹²⁴ MvA bij RB 48, 13.

¹²⁵ Idem, 15.

¹²⁶ Idem, 19.

¹²⁷ Vgl. RB 53 met RB 48. De hoogte van het totale budget voor 1953 bedraagt fl. 47.506.700 ten opzichte van fl. 29.133.054 voor het jaar 1948.

¹²⁸ RB 53, titel A, afdeling II.

¹²⁹ RB 53, titel A, afdeling XI. Voor het Nederlandse aandeel in de kosten van de VN is voor 1953 begroot de som van fl. 4.398.000, ten opzichte van fl. 5.676.917 in 1948.

¹³⁰ RB 53, artikel 1, para. 64.

¹³¹ Zie MvT bij RB 53.

¹³² Verslag AB bij RB 53, 2-3, 9.

¹³³ Idem, 3.

¹³⁴ Idem, 3, 6.

militaire steun in de vorm van respectievelijk het Marshall-plan en – vanaf 1951 – de Mutual Security Act (MSA), terwijl anderzijds de politieke bemoeienis van de VS en meer in het algemeen van de VN met “binnenlandse aangelegenheden” van Europese staten – zoals ook de Indonesische kwestie in Nederland breed werd aangeduid – werd afgewezen.¹³⁵ Met betrekking tot de toenemende Europese integratie was de Tweede Kamer overwegend positief gestemd. Ten aanzien van de in 1951 opgerichte Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) was een aanzienlijk deel van de Kamer van mening dat die samenwerking ook naar andere terreinen – politiek, economisch, financieel – zou moeten worden uitgebreid.¹³⁶ Ook werd in de Kamer benadrukt dat de samenwerking binnen de Benelux geïntensiveerd moest worden, niet alleen om de economische positie van deze landen te verstevigen, maar vooral om gezamenlijk meer politieke invloed binnen de verscheidene internationale organisaties uit te kunnen oefenen.¹³⁷

In tegenstelling tot het Verslag AB bij RB 48 was in het Verslag AB bij RB 53 slechts een kleine plaats toegedicht aan de Duitse kwestie. Het laatstgenoemde verslag geeft blijk van nieuwe kwesties die in 1952 de aandacht opeisten, waaronder de Nederlandse inmenging in de oorlog in Korea en – daarmee verband houdend – de Nederlandse positie in de Pacific als zijnde soeverein over Nieuw-Guinea.¹³⁸

In hun MvA besteedden de beide toenmalige Ministers van het Departement Buitenlandse Zaken, de heren J.W. Beyen (1952-1956; Buitenlandse Zaken) en J. Luns (1952-1956; zonder portefeuille), weinig aandacht aan het verwijt van de Kamer dat het Nederlands buitenlands beleid te weinig uiting gaf aan het Nederlands belang. De Ministers volstonden met de opmerking dat de rol van Nederland op het internationale toneel door de betreffende Kamerleden werd miskend.¹³⁹ Met betrekking tot de inmenging van de VN in de koloniale aangelegenheden van de leden verwezen de Ministers in hun MvA naar de toespraak van Minister Luns in de Zevende Algemene Vergadering van de VN op 10 november 1952, waarin hij – namens de Nederlandse regering – blijk gaf van een beperkte opvatting van het zelfbeschikkingsrecht van volken zoals neergelegd in art. 2 lid 7 van het VN Handvest en zich op het standpunt stelde “dat de taak van de verantwoordelijke Mogendheid niet kan worden vastgesteld of worden beknot door emotioneel ongeduld van welmenende burens en vrienden.”¹⁴⁰

Ten aanzien van het punt van de politieke en economische integratie op Europees niveau werd door de Ministers benadrukt dat dit proces naar hun opvatting slechts plaats kon vinden binnen het streven naar een wijdere Atlantische samenwerking, een streven dat door de Ministers als “grondbeginsel van het regeringsbeleid” werd aangeduid.¹⁴¹ Ter verklaring van dat beleid wezen de Ministers op de vroegere “grootheid” van Nederland, die “is ontstaan door zijn banden met overzeese landen, en het [Nederland] kan slechts hopen op een toekomstige bloei, indien die banden worden behouden en versterkt.”¹⁴² De Ministers zagen geen ruimte voor een verenigd Europa zonder het politieke, economische en militaire vangnet van de Trans-Atlantische samenwerking, hoewel dat niet wegnam dat de economische integratie en een stevigere concurrentiepositie van Europa ten opzichte van de VS volgens beide Ministers onontbeerlijk was voor “het behoud der Europese beschaving.”¹⁴³ Aan dat integratieproces diende volgens Luns en Beyen echter een politieke integratie vooraf te gaan,

¹³⁵ Verslag AB bij RB 53, 3-5.

¹³⁶ Idem, 6.

¹³⁷ Idem, 8.

¹³⁸ Idem, 9-10.

¹³⁹ MvA bij RB 53, 3.

¹⁴⁰ Idem, 4.

¹⁴¹ Idem, 5.

¹⁴² Idem, 8.

¹⁴³ Ibidem.

dit om de “scherpe belangentegenstelling tussen de aangesloten landen” te kunnen overbruggen en het gemeenschapsbelang “te doen praevaleren.”¹⁴⁴ Het belang van nauwe economische en politieke samenwerking binnen de Benelux werd door de Ministers onderschreven.¹⁴⁵

Aangaande de oorlog in Korea gaven de Ministers slechts kort te kennen dat de regering niet van zins was om de in Korea aanwezige Nederlandse troepen terug te trekken.¹⁴⁶ Ook de kwestie Nieuw-Guinea werd door de beide Ministers nauwelijks aan de orde gesteld.¹⁴⁷

Kortom, evenals in 1947 kwam de behartiging van het Nederlands economisch belang in 1952 niet expliciet aan de orde. Ook impliciete verwijzingen naar het eigen belang ontbraken. De vraag is of dit gegeven duidt op een ongedachte oprechtheid in de buitenlandse politiek van Nederland, of veeleer op een verrassend hoge mate van schijnheiligheid, daarmee ieder spoor van de behartiging van het eigen belang zorgvuldig uitwissend.

1958

Waar bij de beschrijving van RB 53 werd opgemerkt dat het totale budget voor Buitenlandse Zaken ten opzichte van RB 48 met meer dan de helft was toegenomen, moet bij de begroting voor het jaar 1958 worden opgemerkt dat het budget van het departement ruim vier en een half keer zoveel bedroeg dan in 1953.¹⁴⁸ Die stijging kan deels worden toegerekend aan de kostenpost ‘Directoraat-generaal Indonesië’, die in RB 53 nog niet was opgenomen.¹⁴⁹ Dit Directoraat-generaal was aangewezen om diverse zaken rond de overdracht van de soevereiniteit over het voormalig Nederlands-Indië aan de Republiek Indonesië te behartigen, waaronder ook de uitbetaling van pensioenen en premies aan gewezen overheids- en militair personeel van Nederlands-Indië.¹⁵⁰ Een andere oorzaak voor de verhoging van het budget van Buitenlandse Zaken lag in de toename van de kosten voor voorlichting in het buitenland, namelijk het genereren van buitenlandse belangstelling – met name van bedrijven – voor Nederland als vestigings- of investeringsland.¹⁵¹ Verder valt op dat de Nederlandse bijdrage in de kosten van internationale organisaties in vijf jaar tijd was verdubbeld, hetgeen blijkens RB 58 niet zozeer te wijten is aan een verhoging van de Nederlandse bijdrage aan de VN, maar vooral aan een grote bijdrage voor ‘Hulp aan minder-ontwikkelde gebieden’.¹⁵² Bovendien was in RB 58 een grote som gereserveerd voor ‘Internationale technische hulp’.¹⁵³

Evenals in RB 48 en in RB 53 is overigens ook in RB 58 onduidelijk welk bedrag voor de ‘Bescherming van Nederlandse belangen in het buitenland’ opzij was gezet, de

¹⁴⁴ MvA bij RB 53, 8.

¹⁴⁵ Idem, 14-15.

¹⁴⁶ Idem, 18.

¹⁴⁷ Idem, 22.

¹⁴⁸ Vgl. RB 58 met RB 53. De hoogte van het totale budget voor 1958 bedraagt fl. 216.291.174 tegenover fl. 47.506.700 voor het jaar 1953.

¹⁴⁹ RB 58, artikel 1, titel A, afdeling IV. Het budget van het Directoraat-generaal Indonesië bedraagt fl. 125.225.140 op een totale begroting van fl. 216.291.174, dus meer dan de helft.

¹⁵⁰ Zie RB 58, artikel 1, titel A, afdeling IV, onderafdeling III. De uitbetaling van pensioenen en andere premies en toelagen, alsmede de vergoeding van onkosten gemaakt door het gewezen overheidsperoneel, vergde bijna het gehele budget van het Directoraat-generaal Indonesië.

¹⁵¹ Vgl. RB 58, art. 1, titel A, afdeling VIII met RB 53, art. 1, titel A, afdeling V. De kosten van voorlichting in het buitenland werden in RB 58 geraamd op fl. 3.479.311 tegenover 1.694.700 vijf jaar eerder.

¹⁵² Zie RB 53, art. 1, para. 99. De kosten van ‘Hulp aan minder-ontwikkelde gebieden’ zijn in RB 58 geraamd op fl. 4.119.380 op een totaal budget voor de Nederlandse bijdrage in internationale organisaties van fl. 9.328.500, terwijl dat budget in RB 53 slechts fl. 4.398.000 bedroeg en er toen bovendien geen ruimte was vrijgemaakt voor ontwikkelingshulp.

¹⁵³ RB 58, art. 1, titel A, afdeling XV. De kostenpost ‘Internationale technische hulp’ is begroot op fl. 15.609.980. Ter vergelijking: in RB 53 was voor die post slechts fl. 1.786.700 begroot, zie RB 53, art. 1, titel A, afdeling XII.

intrigerende kostenpost die alleen in de reeds behandelde Rijksbegrotingen zelf, maar niet de Memores van Toelichting of Antwoord aan de orde kwam.¹⁵⁴

In zijn Memorie van Toelichting ging de toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken, Joseph Luns (1956-1971) in op de meest in het oog lopende internationale ontwikkelingen van die tijd. De Oost-West-tegenstelling kwam als vanzelfsprekend aan bod, evenals het functioneren van de VN. Saillant is de notitie van Luns dat hij Nederland binnen het kader van de VN beschouwde als een “middelgrote mogendheid, welke op grond van zijn traditie, zijn rechtsopvattingen en zijn internationale status de doelstellingen van het werk der organisatie steunt en daaraan actief deelneemt.”¹⁵⁵ Dat de Nederlandse opstelling in de VN betekenis had, herhaalde Luns keer op keer.¹⁵⁶ Ten aanzien van de Europese integratie benadrukte de Minister het belang van de Nederlandse deelname in de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), waartoe in de lente van 1957 te Rome door een aantal West-Europese mogendheden was besloten, evenals het belang van een te creëren vrijhandelszone voor de Nederlandse economie. Ook de leden van de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) die geen lid van de EEG zouden worden, moesten volgens Luns bij die vrijhandelszone worden ingesloten.¹⁵⁷ De voortschrijdende economische integratie van Europa nam overigens niet weg dat “verinniging dezer [Trans-Atlantische] samenwerking een der voornaamste doeleinden vormt van het Nederlands buitenlands beleid” teneinde “het Vrije Westen” te beschermen tegen de agressie van het “expansieve, dictatoriaal geleide communistische blok.”¹⁵⁸ Onduidelijk blijft echter of de Minister die agressie opvatte als een ideologische of politieke dreiging, of veeleer als een bedreiging van de economische positie van Nederland.

In zijn verduidelijking van de cijfers in RB 58 valt op dat Minister Luns met betrekking tot de post ‘Internationale technische hulp’ het daarvoor uitgetrokken budget rechtvaardigde door te verwijzen naar de praktijk in andere “hoger ontwikkelde landen” om veelbelovende jongeren uit achtergebleven gebieden een vervolgopleiding in het eigen land aan te bieden, en stelde dat Nederland daarin niet mocht achterblijven.¹⁵⁹ De eventuele redenen daarvoor werden echter achterwege gelaten.

Uit het Voorlopig Verslag van de Algemene Beschouwingen bij RB 58 blijkt dat ten aanzien van de internationale ontwikkelingen steeds dezelfde kwesties de aandacht van de Tweede Kamer opeisten. Evenals in 1952 werd het debat beheerst door de Nederlandse opstelling tegenover de Sovjet-Unie en door de gewenste hereniging van Oost- en West-Duitsland. Het debat kreeg echter een nieuwe dimensie door de discussie over wereldwijde ontwapening. Een ander onderwerp in de Algemene Beschouwingen van 1952 was de rol van Nederland als lid van de Economische en Sociale Raad van de VN, met als belangrijke uitkomst dat Nederland, aldus de Kamer, een reputatie kon opbouwen van “zakelijke bekwaamheid.”¹⁶⁰ Met het oog op die reputatie diende Nederland zich volgens de Kamer in ieder internationaal conflict te onthouden van egoïstische motieven en zich in al haar handelen te stellen op de basis van het internationaal recht.¹⁶¹ Ook voor het functioneren van de NAVO werd door een aantal parlementariërs aandacht gevraagd. Een aantal Kamerleden signaleerde “verschijnselen van desintegratie van de NAVO, waardoor de levensbelangen van Nederland worden bedreigd”, zonder evenwel duidelijk te maken welke belangen zij daaronder

¹⁵⁴ RB 58, art. 1, para. 61.

¹⁵⁵ MvT bij RB 58, 6.

¹⁵⁶ Idem, 6-8.

¹⁵⁷ Idem, 11.

¹⁵⁸ Idem, 10.

¹⁵⁹ Idem, 17.

¹⁶⁰ Verslag AB bij RB 58, 7.

¹⁶¹ Ibidem.

verstonden.¹⁶² Ten aanzien van de Europese integratie stelde het merendeel van de Kamer zich op het standpunt dat de Nederlandse regering zich, “gegeven de uitzonderlijke economische positie van Nederland binnen de EEG en Euratom”, na de oprichting van die organisaties primair zou moeten richten op het creëren van een “zo nauw mogelijke verbinding [...] tussen de EEG-landen en een [...] vrijhandelszone.”¹⁶³ In dat kader werd ook de oprichting van een economische unie in de vorm van de Benelux toegejuicht.¹⁶⁴

Interessant in verband met de vaststelling hierboven dat de Nederlandse regering in RB 58 een aanzienlijke som geld voor hulp aan minder ontwikkelde gebieden had gereserveerd, is de constatering van de Kamer dat dit bedrag aanmerkelijk minder was dan in voorgaande jaren. Bovendien vroeg de Kamer zich af hoe deze korting te rijmen viel met de Nederlandse lobby in de VN voor de oprichting van een nieuw internationaal fonds voor ontwikkelingshulp.¹⁶⁵

In zijn Memorie van Antwoord gaf Minister Luns te kennen dat de Nederlandse regering zich in de besluitvorming binnen de VN niet uitsluitend laat leiden door de internationale rechtsbeginselen, maar dat ook politieke afwegingen daarin doorslaggevend kunnen zijn.¹⁶⁶ In zijn reactie op het verwijt van de Kamer dat de NAVO niet naar behoren zou functioneren, stelde de Minister dat moeizame onderhandelingen inherent zijn aan de samenwerking tussen een groot aantal soevereine mogendheden, maar dat er desondanks vorderingen waren geboekt en dat de zorg van de Kamer derhalve ongegrond was.¹⁶⁷ Betreffende de oprichting van de EEG en Euratom in 1958 bevestigde de Minister dat het creëren van een vrijhandelszone en het aanhalen van de economische betrekkingen tussen de leden van die organisaties wat hem betrof prioriteit verdiende.¹⁶⁸ Verder benadrukte de Minister dat “de voortgaande versteviging en ontwikkeling van de Benelux-samenwerking als een van de pijlers van het buitenlandse beleid van ons land moeten worden beschouwd”, juist ook binnen de kaders van de nieuw op te richten Europese gemeenschappen.¹⁶⁹ Aangaande de bezuiniging op het budget voor ontwikkelingshulp meende de Minister op te moeten merken dat er zijns inziens geen sprake was van een “inconsequentie in het beleid” ten opzichte van voorgaande jaren, noch van een “besnoeiing” op het budget, maar van een “uitstel van de besteding” ten gevolge van “de precaire toestand van ’s Lands financiën.”¹⁷⁰ De Minister ontkende dus dat er sprake was van een principiële wijziging van het beleid op dit punt. Niettemin werd juist het zogenoemde Fellowship-programma, bedoeld om hoogopgeleide jongeren uit ontwikkelingslanden aan te trekken, als een van de weinige overgebleven hulpprogramma’s gehandhaafd.¹⁷¹

Ergo, hoewel expliciete referenties aan de Nederlandse materiële belangen ontbraken, zijn er verschillende aanwijzingen dat de eigen belangen de regering wel degelijk voor ogen stonden, zij het onder het mom van de Nederlandse inzet op het gebied van ontwikkelingshulp.

1963

Ten opzichte van de reeds behandelde Rijksbegrotingen geeft RB 63 een enigszins afwijkend beeld. Het totale budget van het Departement Buitenlandse Zaken voor het jaar 1963 was

¹⁶² Verslag AB bij RB 58, 12.

¹⁶³ Idem, 14.

¹⁶⁴ Idem, 15.

¹⁶⁵ Idem, 19.

¹⁶⁶ MvA bij RB 58, 5.

¹⁶⁷ Idem, 10-11.

¹⁶⁸ Idem, 13-14.

¹⁶⁹ Idem, 15.

¹⁷⁰ Idem, 18.

¹⁷¹ Ibidem.

opnieuw gestegen, hoewel dat niet het meest opvallende is aan de begroting.¹⁷² Meer in het oog lopend was een nieuwe kostenpost genaamd ‘Directoraat-generaal Europese samenwerking’ met een budget ter hoogte van ruim een vijfde van het totaal.¹⁷³ De verklaring daarvoor ligt blijkens RB 63 in de Nederlandse bijdrage in de onkosten van de EEG en Euratom, beide opgericht in 1962.¹⁷⁴ Opvallend is verder dat bij de post ‘Bescherming van Nederlandse belangen in het buitenland’ anders dan in de besproken voorgaande begrotingen een – relatief klein – bedrag van fl. 10.000 was vermeld.¹⁷⁵ Onduidelijk blijft welke en wiens belangen met dit bedrag gediend waren.

Een ander opmerkelijk aspect van RB 63 is de hoogte van het bedrag dat was uitgetrokken voor de post ‘Internationale organisaties’, ruim drie maal het budget van diezelfde post in RB 53.¹⁷⁶ Dat verschil had deels te maken met de hogere kosten van de Nederlandse bijdrage aan de VN,¹⁷⁷ deels met de verhoogde Nederlandse bijdrage aan de ontwikkelingshulpprogramma’s van de VN.¹⁷⁸ Blijkens de Memorie van Toelichting had de regering tot die verhoging besloten in navolging van andere landen en op herhaalde aandrang van de VN.¹⁷⁹ Daar stond tegenover een aanzienlijke verlaging van het budget voor ‘Internationale technische hulp’,¹⁸⁰ zodat het totaal uitgetrokken budget voor ontwikkelingshulp toch lager uitkwam dan in RB 58.¹⁸¹

In zijn toelichting op het Nederlands buitenlands beleid werd door Minister Luns benadrukt dat de bescherming van het grondgebied en de principiële waarden van Nederland tot de primaire taken van de regering behoorden, maar dat de regering daarin slechts slagingskansen zou hebben binnen het kader van de Trans-Atlantische samenwerking. Gezien de voortdurende tegenstellingen tussen West en Oost bleef militaire samenwerking binnen de NAVO van groot belang voor het garanderen van de veiligheid en autonomie van Nederland.¹⁸² Verder uitte de Minister zijn vertrouwen in de economische samenwerking binnen de kaders van de in 1961 opgerichte Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De Minister pleitte voor een “vergaande vrijmaking van het handelsverkeer” door middel van “een substantiële tariefafbraak en een [...] intensieve coördinatie van het economisch beleid in Atlantisch verband [...]”¹⁸³ Behalve de bevordering van de economische groei van de lidstaten diende de OESO ook tot de bevordering van de economische groei in “minder ontwikkelde landen”, zij het dat die landen lid moesten zijn van de organisatie.¹⁸⁴ Over de voortschrijdende Europese integratie was de Minister onverminderd

¹⁷² Vgl. RB 63 met RB 58. De hoogte van het totale budget voor 1963 bedraagt fl. 309.292.000 tegenover fl. 216.291.174 voor het jaar 1958.

¹⁷³ RB 63, art. 1, titel A, afdeling III. Het budget van het Directoraat-generaal Europese samenwerking is voor 1963 vastgesteld op fl. 66.880.300 op een begroting van fl. 309.292.000.

¹⁷⁴ RB 63, art. 1, para. 41.

¹⁷⁵ RB 63, art. 1, para. 61.

¹⁷⁶ RB 63, art. 1, titel A, afdeling XIV. De kosten van de post ‘Internationale organisaties’ zijn begroot op fl. 30.797.900 ten opzichte van fl. 9.328.500 in RB 53.

¹⁷⁷ De kosten voor de Nederlandse bijdrage in de VN zijn in RB 63 beraamd op fl. 6.418.000 tegenover fl. 3.854.500 in RB 58. Vgl. RB 63, art. 1, para. 92 met RB 58, art. 1, para. 98.

¹⁷⁸ RB 63, art. 1, para. 93. De hoogte van de Nederlandse bijdrage in de VN-hulpprogramma’s is vastgesteld op fl. 22.609.000. Anders dan in 1958 komt in RB 63 genoemd bedrag geheel ten laste van de begroting van het Departement Buitenlandse Zaken; zie RB 58, art. 1, para. 99.

¹⁷⁹ MvT bij RB 63, toelichting bij art. 1, para. 93.

¹⁸⁰ Vgl. RB 63, art. 1, titel A, afdeling XV en RB 58, art. 1, titel A, afdeling XV. De hoogte van het budget voor ‘Internationale technische hulp’ is in RB 63 vastgesteld op fl. 6.043.000 ten opzichte van fl. 15.609.980 in RB 58.

¹⁸¹ Vgl. RB 63, art. 1, titel A, afdelingen XIV en XV en RB 58, art. 1, titel A, afdelingen XIV en XV. In 1958 was een netto totaalbedrag van fl. 35.340.620 uitgetrokken voor ontwikkelingshulp (inclusief het deel dat ten laste kwam van het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen), in 1963 ‘slechts’ fl. 28.109.000.

¹⁸² MvT bij RB 63, 5.

¹⁸³ Idem, 7.

¹⁸⁴ Idem, 8.

positief gestemd, evenals over de economische en politieke samenwerking binnen de Benelux.¹⁸⁵

Waar Minister Luns in zijn Memorie van Toelichting had gezwegen over de kwestie Nieuw-Guinea, die in 1962 haar hoogtepunt had bereikt, opende de Buitenlandcommissie in de Tweede Kamer juist met die kwestie de Algemene Beschouwingen, hoewel aan de inhoudelijke kant van de zaak weinig aandacht werd besteed.¹⁸⁶ De Kamer toonde zich geïnteresseerd in door de Minister bepleite Trans-Atlantische economische samenwerking, maar vroeg zich af hoe die samenwerking zich verhield met Europese vormen van samenwerking op dat gebied.¹⁸⁷ Betreffende de Europese integratie gaf de Tweede Kamer blijk van een positieve houding ten aanzien van een verdere institutionalisering van de Europese Gemeenschappen en pleitte de Kamer voor het overdragen van bevoegdheden aan supranationale organen, hoewel dit gepaard diende te gaan met een gelijktijdige democratisering van de besluitvorming op Europees niveau.¹⁸⁸

Een grote meerderheid van de Kamer gaf de regering te kennen dat samenwerking met landen die de mensenrechten niet respecteerden uitgesloten diende te worden.¹⁸⁹ Verder constateerde de Tweede Kamer dat de regering opportuun handelde door diplomatieke posten te openen in bepaalde ontwikkelingslanden terwijl andere, met de EEG geassocieerde, meer democratische landen daarin werden overgeslagen.¹⁹⁰ Met betrekking tot het functioneren van de Benelux toonde de Kamer zich sceptisch. De Kamer vroeg zich af welke meerwaarde de economische samenwerking binnen de Benelux had ten opzichte van de samenwerking binnen de EEG.¹⁹¹

Uit de Memorie van Antwoord blijkt opnieuw de waarde die door de Minister werd gehecht aan een verregaande Trans-Atlantische economische samenwerking. Gegeven de constatering van President Kennedy dat de VS een dergelijke samenwerking, onder andere inhoudend het instellen van de door Nederland gewenste vrijhandelszone, slechts aan zou gaan met een meer verenigd Europa, zag de Minister het als een “primaire taak dit laatste te bevorderen en er daarbij zorg voor te dragen, dat een politiek en economisch meer verenigd Europa zich doelbewust en consequent in Atlantisch kader zal blijven plaatsen.”¹⁹² Ook het Nederlandse streven naar een verdere democratisering en institutionalisering van de Europese samenwerking paste daarin.¹⁹³

Betreffende de uitbreiding van het postennetwerk en het negeren van een aantal met de EEG geassocieerde, democratische landen daarin, stelde de Minister zich op het standpunt dat niet de belangen van het ontvangende land de uiteindelijke keuze bepalen, maar “de aard en de omvang van de door Nederland te behartigen belangen.”¹⁹⁴ Op de vraag van de Kamer met betrekking tot de mensenrechtensituatie in landen waarmee Nederland een relatie van economische samenwerking onderhield, ging de Minister niet in. Het functioneren van de Benelux ten slotte werd door de Minister als bevredigend ervaren.¹⁹⁵

Kortom, meer dan in voorgaande documenten komt in RB 62 het eigen belang steeds impliciet naar voren, zoals bij de rechtvaardiging van de Minister van zijn keuzes in de indeling van het diplomatieke postennetwerk. Was Minister Luns ten diepste een rechtgeaarde realist? Waren zijn ambtenaren – de beleidsmakers – wellicht geïnspireerd door het realisme?

¹⁸⁵ MvT bij RB 63, 8-12.

¹⁸⁶ Verslag AB bij RB 63, 1.

¹⁸⁷ Idem, 3, 5.

¹⁸⁸ Idem, 5-6, 8.

¹⁸⁹ Idem, 6-7.

¹⁹⁰ Idem, 7.

¹⁹¹ Idem, 8.

¹⁹² MvA bij RB 63, 4.

¹⁹³ Idem, 11.

¹⁹⁴ Idem, 15.

¹⁹⁵ Idem, 19.

Dat zou op zich geen schande zijn geweest, hoewel het de vraag oproept waarom iedere expliciete verwijzing naar het eigen belang ontbreekt. Was er toch sprake van ‘organized hypocrisy’?

1968¹⁹⁶

Om een aantal redenen was de Rijksbegroting voor 1968 in vergelijking met de vorige begrotingen weinig verrassend. Het totale budget van het departement was in RB 68 opnieuw gestegen.¹⁹⁷ De budgetten van de afzonderlijke kostenposten waren bijna zonder uitzondering iets verruimd. Het aantal kostenposten was gedaald van vijftien in RB 63 naar dertien in RB 68, wat verklaard kan worden uit de samenvoeging van de posten ‘Internationale samenwerking en ‘Internationale technische hulp’ in RB 63 tot de post ‘Directoraat-generaal Internationale samenwerking’ in RB 68. Om voor de hand liggende redenen was ook de post ‘Directoraat-generaal Indonesië’ niet meer ingeboekt in RB 68.¹⁹⁸ Het meest in het oog lopende aspect van RB 68 was de hoogte van het budget voor het genoemde Directoraat-generaal Internationale samenwerking, vastgesteld op ruim de helft van de totale begroting.¹⁹⁹ Van dat budget was het grootste deel bestemd voor de Technische hulpprogramma’s van Nederland, waar ook het eerder genoemde Fellowship-programma toe behoorde.²⁰⁰ Opvallend hoog was ook het bedrag dat apart werd gezet voor hulpverlening in Zuid-Oost-Azië.²⁰¹ Echter, uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het grootste gedeelte van dat bedrag was bestemd voor de financiële hulp aan Indonesië.²⁰² Behalve de eigen hulpprogramma’s ondersteunde de regering ook de ontwikkelingshulp in het kader van de VN, de ontwikkelingshulp geboden door particuliere organisaties en de voedselhulp in het kader van de zogenoemde Kennedy-ronde,²⁰³ zodat het totale budget bestemd voor ontwikkelingshulp uitkwam op een recordbedrag van fl. 216.800.400.²⁰⁴

In hun Memorie van Toelichting gingen de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken Luns en de Minister zonder portefeuille B.J. Udink (1967-1971) in op de belangrijkste internationale ontwikkelingen van dat moment. De Oost-West-tegenstelling werd als vanzelfsprekend uitvoerig behandeld. De Ministers constateerden dat er sprake was van enige ontspanning in de verhoudingen tussen het Westen en de Sovjet-Unie, hoewel zij benadrukten dat een hechte samenwerking binnen de NAVO en een grotere eenheid binnen Europa van essentieel belang waren “voor een reële ontspanning tussen Oost en West.”²⁰⁵ Ook de bevordering van bilaterale contacten met Oost-Europese landen diende tot de verwezenlijking van dat doel, zo stelden de Ministers.²⁰⁶ Vermeldenswaardig in dat verband is de subtiele verwijzing naar de economische voordelen van de intensivering van de betrekkingen met

¹⁹⁶ Vanaf RB 68 zijn de verslagen van de Algemene Beschouwingen en de daarop volgende Memories van Antwoord helaas niet meer beschikbaar. Daar staat tegenover dat reeds bij de voorgaande Rijksbegrotingen aan de zijde van de regering de gewoonte is ontstaan om in de Memorie van Toelichting een uitgebreide toelichting op het te voeren buitenlands beleid op te nemen.

¹⁹⁷ Vgl. RB 68 met RB 63. De hoogte van het totale budget voor 1968 bedraagt fl. 446.965.000 ten opzichte van fl. 309.292.000 voor het jaar 1963.

¹⁹⁸ Zie RB 68, art. 1, titel A.

¹⁹⁹ RB 68, art. 1, titel A. Het budget voor het Directoraat-generaal Internationale samenwerking is beraamd op fl. 239.628.200 op een totaal budget van fl. 446.965.000.

²⁰⁰ RB 68, art. 1, para. 70. Fl. 72.700.000 is bestemd voor de Nederlandse Technische hulpprogramma’s.

²⁰¹ Zie RB 68, art. 1, para. 75; namelijk, fl. 65.000.000.

²⁰² MvT bij RB 68, toelichting bij art. 75.

²⁰³ De voedselhulp in het kader van de Kennedy-ronde was onderdeel van de General Agreement on Tariffs and Trade (1967).

²⁰⁴ Zie resp. RB 68, art. 1, paras. 69, 71 en 74. Inclusief de financiering van de eigen hulpprogramma’s en de Nederlandse bijdrage aan de Wereldomroep komt het totaalbedrag bestemd voor ontwikkelingshulp uit op fl. 216.800.400. Ter vergelijking: in RB 63 was slechts fl. 28.109.000 uitgetrokken voor ontwikkelingshulp.

²⁰⁵ MvT bij RB 68, 6.

²⁰⁶ Idem, 8.

Oost-Europa: “bovendien kon in dit raam de ondertekening plaatsvinden van een aantal met Polen en Roemenië gesloten overeenkomsten op cultureel en economisch terrein.”²⁰⁷

Ten aanzien van de explosieve situatie in het Midden-Oosten gaf de regering de Nederlandse bereidheid te kennen om waar mogelijk een bijdrage te leveren in de oplossing van het conflict tussen Israël en de Arabische staten. Echter, zo stelden de Ministers, “bijzondere aandacht verdient de situatie met betrekking tot het Suezkanaal. [...] [de regering] gaat er daarbij vanuit [...] dat, in afwachting van een fundamentele regeling van het gehele Midden-Oosten conflict, in elk geval op korte termijn de voorwaarden dienen te worden geschapen, die een heropening van het kanaal voor vreedzame doorvaart van schepen van alle zeevarende naties mogelijk moeten maken.”²⁰⁸ Tevens vroegen de Ministers aandacht voor de deplorabele omstandigheden waarin met name de Palestijnse vluchtelingen zich bevonden.²⁰⁹

Betreffende het proces van de Europese integratie was Minister Luns in zijn toelichting optimistisch gestemd. De door diverse – gelijkgezinde en democratische – landen geuite wens om toe te treden tot de EEG, en de realisatie van een gemeenschappelijke landbouwpolitiek en een douane-unie per 1 juli 1968, werden door de Minister aangemerkt als “belangrijke mijlpalen”.²¹⁰

Met betrekking tot het functioneren van de OESO werd door de beide Ministers opgemerkt dat “de regering waarde [hecht] aan de werkzaamheden in de OESO, niet alleen vanwege de hieraan verbonden voordelen in het economische en sociale vlak, maar ook vanwege het buitenlands politieke belang.”²¹¹ Ook voorzag de regering een verruiming van het takenpakket van de OESO, met name op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.²¹²

Concluderend, ook RB 68 lijkt een aanwijzing te zijn voor de heimelijk realistische inslag van het Nederlands buitenlands beleid. Zo wijst vooral de bijzondere aandacht voor de vrijmaking van het Suez-kanaal in het bredere perspectief van de crisis in het Midden-Oosten in die richting.

1973

In RB 73 was het algehele budget van het departement – evenals het geval was bij de bespreking van de voorgaande Rijksbegrotingen – bijna verdubbeld ten opzichte van RB 68.²¹³ Behalve een eenvoudige herindeling van de begrotingsposten zijn het opnieuw de uitgaven aan ontwikkelingshulp die de aandacht opeisen. Niet alleen binnen het kader van de VN, de overheids- en particuliere hulpprogramma’s, maar ook door de EEG werd van de Nederlandse regering een grote bijdrage verwacht ten behoeve van de ontwikkelingssamenwerking.²¹⁴

Blijkens de Memorie van Toelichting rees langzamerhand, ondanks de stijging in de budgetten voor ontwikkelingshulp, het besef bij de Nederlandse regering, maar ook op internationaal niveau, dat het eenvoudig pompen van grote sommen geld in ontwikkelingslanden wellicht niet het gewenste effect sorteerde. De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Norbert Schmelzer (1971-1973), en de Minister zonder portefeuille belast met Ontwikkelingssamenwerking, Kees Boertien (1971-1973), constateerden dat de ontwikkelingsstrategie van dat moment was gebaseerd op een belangentegenstelling tussen de zich opofferende donorlanden en de ontvangende ontwikkelingslanden. Echter, zo stelden de

²⁰⁷ MvT bij RB 68, 8.

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ Idem, 11-12.

²¹¹ Idem, 13.

²¹² Ibidem.

²¹³ Vgl. RB 73 met RB 68. De hoogte van het totale budget voor 1973 bedraagt fl. 765.458.000 ten opzichte van fl. 446.965.000 voor het jaar 1968.

²¹⁴ Samen komen de verschillende kostenposten t.b.v. ontwikkelingshulp uit op een netto besteding van fl. 472.380.000 tegenover fl. 216.800.400 in RB 68.

Ministers, in plaats daarvan moest er sprake zijn van belangenparallelliteit. Beide partijen moesten gebaat zijn met een bredere, op handelsprincipes gebaseerde samenwerking. Die omslag zou volgens de Ministers centraal moeten staan bij toekomstige onderhandelingen betreffende dit onderwerp.²¹⁵ Bovendien zou dit reciprociteitsbeginsel volgens hen ook voor de ontwikkelingssamenwerking binnen de EEG leidend moeten zijn.²¹⁶

Wapenbeheersing en het beteugelen van de spanningen tussen Oost en West stonden in 1972 nog altijd hoog op de agenda van de regering.²¹⁷ Betreffende de samenwerking binnen de verscheidene internationale organisaties – VN, EEG, Raad van Europa, WEU, NAVO – stelden de Ministers zich op het standpunt dat een verdere versterking en uitbreiding daarvan noodzakelijk was om de vrede en stabiliteit in de wereld te waarborgen, om de wereldproblematiek op het gebied van armoede en milieuvervuiling aan te pakken, en om de economische en sociale welvaart te stimuleren. Het Nederlandse streven naar een hernieuwd lidmaatschap van de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) paste volgens de regering eveneens bij laatstgenoemd oogmerk.²¹⁸

Evenals in de MvT bij RB 68 werd ook in de MvT bij RB 73 gerept over de situatie in het Midden-Oosten, meer specifiek over de gevolgen van de Zesdaagse Oorlog en de bezetting van de Sinai-woestijn door Israëliische troepen. Minister Schmelzer benadrukte het Nederlandse standpunt in dezen dat gezocht moest worden naar een “voor alle partijen aanvaardbare rechtvaardige oplossing van het conflict.”²¹⁹ Echter, zo stelde Schmelzer, indien geen spoedige oplossing gevonden werd voor dit conflict, “dan zou een interim-regeling, gericht op de heropening van het Suez-kanaal, wellicht een stap in de goede richting kunnen zijn.”²²⁰ Tegelijkertijd wees de regering ook op het belang van een doeltreffende oplossing voor het vluchtelingenprobleem in de regio.²²¹

Opmerkelijk is dat in RB 73 werd gerefereerd aan de aardolievoorziening van Nederland, waarbij door Minister Schmelzer werd opgemerkt dat het “uiteraard van belang [is] dat de politieke verhoudingen tussen produktielanden en consumerende landen zich gunstig blijven ontwikkelen.”²²²

Een bijzonder onderdeel van RB 73 is het hoofdstuk ‘Humanitaire vraagstukken; dekolonisatie’. Ten aanzien van de bescherming van de mensenrechten wereldwijd constateerden de Ministers dat de VN met de totstandkoming van diverse verdragen belangrijke stappen had gezet. De regering wees er op dat er binnen het kader van de VN alles aan gedaan moest worden om de bescherming van die verdragen daadwerkelijk in praktijk te brengen en toonde haar bereidheid om daarin bij te dragen.²²³ Met betrekking tot de kwestie van de Apartheid in Zuid-Afrika stelde de regering zich op het standpunt dat dit beleid strijdig was met de rechten van de mens. Tegelijkertijd was de regering terughoudend ten aanzien van de isolerende aanpak van de VN en benadrukte zij het belang van de dialoog tussen het Apartheidsregime en de internationale gemeenschap.²²⁴

Ten aanzien van het dekolonisatievraagstuk verwezen de Ministers naar de in het Handvest van de VN en in de resolutie van de Algemene Vergadering (1960) betreffende dit onderwerp neergelegde normen, constaterend dat “de richting van het Nederlandse beleid ter zake daarmee is aangegeven.”²²⁵ Derhalve kreeg het zelfbeschikkingsrecht als criterium voor

²¹⁵ MvT bij RB 73, 24-28.

²¹⁶ Idem, 28.

²¹⁷ Idem, 4-10.

²¹⁸ Idem, 4.

²¹⁹ Idem, 12.

²²⁰ Idem, 13.

²²¹ Ibidem.

²²² Idem, 22.

²²³ Idem, 23.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ Ibidem.

dekolonisatie en onafhankelijkheid een doorslaggevende rol toebedeeld. Onderwijs werd door de regering een uitzondering op dat recht gemaakt voor “kleine, niet-zelfbesturende gebieden”.²²⁶ In het concrete geval van de Portugese overzeese gebieden was de regering van oordeel dat het Portugese beleid in dezen moest worden afgewezen. In het andere geval van de Britse soevereiniteit over Zuid-Rhodesië, als zijnde de beherende mogendheid, stelde de Nederlandse regering zich evenwel zeer terughoudend op, verwijzend naar het gebrek aan overeenstemming onder de lokale bevolking van dat land over het al dan niet willen uitoefenen van het zelfbeschikkingsrecht.²²⁷

Kortom, opnieuw ontbrak iedere expliciete verwijzing naar het eigen belang in de beleidsdocumenten. De grote aandacht voor ontwikkelingshulp, die echter gestoeld diende te zijn op een zekere ‘belangenparallelliteit’, duidt op de impliciete waarde die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd gehecht aan de behartiging van het Nederlands eigen belang in enge zin. Opnieuw rijst dan de vraag: waarom die dubbelhartigheid?

1978

De hoogte van het totale budget van het Departement Buitenlandse Zaken was voor 1978 vastgesteld op ruim 2,3 miljard gulden.²²⁸ Van dat bedrag was bijna 1,9 miljard gulden apart gezet voor internationale samenwerking binnen de VN en aanverwante organisaties, en voor ontwikkelingssamenwerking.²²⁹ Ontwikkelingssamenwerking was echter verreweg de zwaarste post op de gehele begroting van het departement.²³⁰ Daarbij komt dat ook in het kader van de Europese samenwerking een aanzienlijk bedrag was begroot voor de Nederlandse bijdrage aan het Europees Ontwikkelingsfonds.²³¹ Daarmee komt het totaalbedrag bestemd voor ontwikkelingshulp uit op meer dan 1,8 miljard gulden, tegenover nog geen half miljard gulden in RB 73.²³² Een groot deel van dit budget was bedoeld voor de bilaterale hulpverlening van Nederland, dat wil zeggen, de hulpverlening aan landen die door de Nederlandse regering zelf werden uitgekozen. De Technische Hulpprogramma’s die ook in de bespreking van eerdere Rijksbegrotingen aan de orde kwamen, vielen daaronder, evenals de hulpverlening aan bijvoorbeeld Suriname, als zijnde een voormalige kolonie van Nederland.²³³ Ook de post ‘Directe hulp aan armste landen of groepen’ vergde blijkens RB 78 een aanzienlijk deel van het beschikbare budget.²³⁴ Ook voor de subsidieverlening aan NGO’s was een grote som geld uitgetrokken.²³⁵

In zijn inleiding op de Memorie van Toelichting bij RB 78 gaf toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoep (1973-1977, 1981-1982) een interessante visie op het Nederlands buitenlands beleid, waarin hij benadrukte dat mondiale problematiek een mondiale aanpak vereiste, maar dat “de eigen accenten [...] daarbij niet verloren [behoeven] te gaan. [...] Zonder uitpuittend te zijn wijzen de ondergetekenden in dit verband in het bijzonder op hun grote en voortdurende zorg voor de bestrijding van de armoede in de wereld, voor de handhaving en naleving van de rechten van de mens en daarnaast op het eminente

²²⁶ MvT bij RB 73, 23.

²²⁷ Idem, 24.

²²⁸ RB 78, art. 1.

²²⁹ RB 78, art. 1, afdeling V.

²³⁰ RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II. Van de fl. 1.869.279.00 bestemd voor internationale samenwerking is fl. 1.775.490.000 apart gezet voor ontwikkelingssamenwerking.

²³¹ RB 78, art. 1, para. 41; namelijk, fl. 90.000.000.

²³² Vgl. RB 78 met RB 73. De netto besteding aan ontwikkelingshulp was in RB 73 begroot op fl. 472.380.000, in RB 78 op fl. 1.865.490.000.

²³³ Zie RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II. Voor de Technische Hulpprogramma’s is fl. 309.500.000 apart gezet, voor de hulpverlening aan Suriname fl. 140.000.000.

²³⁴ RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II, para. 3. Voor acute noodhulp is uitgetrokken fl. 374.100.000.

²³⁵ RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II, para. 5; namelijk, fl. 159.900.000.

belang dat zij hechten aan het voeren van een actieve en doeltreffende vredespolitiek.²³⁶ Als de drie constanten in het beleid identificeerde de Minister de Atlantische samenwerking binnen de NAVO, de bevordering van de Europese integratie, en de verbetering van de in economisch opzicht scheve verhouding tussen Noord en Zuid, waarmee hij respectievelijk het rijke Westen en de Derde Wereld bedoelde.²³⁷

Ten aanzien van de bescherming van mensenrechten wereldwijd werd door de Minister opgemerkt dat de Nederlandse regering zich zonder “selectiviteit en restrictie” zou inzetten voor die zaak, maar dat zij zich soms “door de omstandigheden” genoodzaakt zag een praktische keuze te maken.²³⁸ Uit het vervolg van de Memorie blijkt dat de Nederlandse regering in internationale fora regelmatig aandacht vroeg voor de situatie van de mensenrechten in bepaalde gebieden, waaronder het Midden-Oosten en Latijns-Amerika.²³⁹ Een hardere Nederlandse opstelling tegen het apartheidsbeleid van de Zuid-Afrikaanse regering illustreert die tendens.²⁴⁰

Met betrekking tot de Europese integratie constateerde de Minister dat zich binnen de EEG een “desintegrerend effect” voordeed, en dat de regering zich om die reden “op grond van economische en politieke overwegingen” des te intensiever zou inzetten voor “een nieuwe dynamiek in de Europese integratie.”²⁴¹

Uit de MvT blijkt verder dat de Nederlandse regering zich – ook binnen de EEG en de OESO – in wilde zetten voor een eerlijker handelspolitiek van het Westen in de betrekkingen met ontwikkelingslanden.²⁴² De regering stelde te streven naar “de realisering van een nieuwe internationale economische orde [als] voorwaarde voor de uitbanning van honger en armoede.”²⁴³ Door de Minister werd benadrukt dat het ontwikkelingsvraagstuk evenzeer het probleem was van rijke landen als van de ontwikkelingslanden zelf, en dat, haaks op de toenemende harmonisering van politiek en economisch beleid door rijke landen onderling, meer het gemeenschappelijk belang van zowel rijke als arme landen leidend diende te zijn in de zoektocht naar een oplossing voor die problematiek.²⁴⁴ Daarmee verzette de Minister zich tevens tegen “de toenemende tendens bij grote geïndustrialiseerde landen om bilateraal of in beperkt kader buiten de bestaande organen de hoofdlijnen te bespreken voor een gemeenschappelijke aanpak van de economische problemen”,²⁴⁵ hetgeen een bedreiging was voor de kleinere landen binnen de bedoelde organisaties. In dat verband valt op dat Minister van der Stoel in het vervolg van de Memorie wel een gelijkgezindenoverleg over de “nieuwe internationale economische orde” met Joegoslavië en de Scandinavische landen verdedigde.²⁴⁶

Samenvattend, de hervormingsgezindheid van Minister Van der Stoel voor wat betreft de ‘nieuwe internationale economische orde’ en zijn bijzondere aandacht voor mensenrechten wijzen op een liberale inslag van het toenmalig buitenlands beleid. Omdat iedere expliciete dan wel impliciete verwijzing naar het Nederlands eigen belang in de beleidsdocumenten ontbrak, is het verleidelijk om te concluderen dat het beleid daadwerkelijk geïnspireerd was op een ideaal van humaniteit. Echter, een dikke laag vernis verbergt weliswaar het vermolmde hout, maar kan niet verhinderen dat de eigenlijke toestand van het materiaal voor de geofende timmerman wel degelijk zichtbaar blijft.

²³⁶ MvT bij RB 78, 2.

²³⁷ Idem, 2-4.

²³⁸ Idem, 5.

²³⁹ Zie MvT bij RB 78, resp. 17 en 20.

²⁴⁰ Idem, 22-23.

²⁴¹ Idem, 24.

²⁴² Idem, 31-32, 38.

²⁴³ Idem, 40, 52.

²⁴⁴ Idem, 53-54.

²⁴⁵ Idem, 38.

²⁴⁶ Idem, 58.

1979

In 1979 brachten de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Chris van der Klaauw (1977-1981), en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan de Koning (1977-1981) een beleidsnota uit, getiteld ‘De rechten van de mens in het buitenlands beleid’.²⁴⁷ In die nota werd ingegaan op de inhoud en waarde van mensenrechten, de internationale regelgeving dienaangaande, en op de consequenties daarvan voor het Nederlands buitenlands beleid. De regering gaf uiting aan haar voornemen om zich in te zetten voor de bescherming van mensenrechten wereldwijd, ingegeven door “het besef, dat de doelstellingen van dat beleid niet beperkt zijn tot de behartiging van belangen van het Koninkrijk maar zich ook uitstrekken tot daar bovenuit gaande waarden waarvoor het Koninkrijk als lid van de wereldgemeenschap medeverantwoordelijkheid draagt.”²⁴⁸

Het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen in het buitenland zou in het ergste geval gepaard kunnen gaan met “beperkende maatregelen ten aanzien van de economische betrekkingen met het betreffende land.”²⁴⁹ Dergelijke maatregelen zouden echter pas dan worden opgelegd, wanneer aan een aantal voorwaarden was voldaan, waaronder subsidiariteit en een redelijke kans op succes. Een andere voorwaarde was dat “zulke maatregelen ook geen onevenredige schade mogen toebrengen aan de Nederlandse belangen.”²⁵⁰

Voor wat betreft de rol van ontwikkelingssamenwerking in het bevorderen van de mensenrechten, stelden de Ministers dat de regering in de keuze van concentratielanden in aanmerking nam of de betreffende regeringen een voor de mensenrechtenbescherming in hun land bevorderlijk beleid voerden. Tegelijkertijd werd door de Ministers benadrukt dat de Nederlandse keuzecriteria niet mochten fungeren als een beloningssysteem voor het in de ontvangende landen gevoerde beleid, maar dat de noden en behoeften van mensen leidend dienden te zijn.²⁵¹

Kortom, hoewel de beleidsnota van 1979 de waarde en het gewicht van mensenrechten onderschreef en de term ‘eigen belang’ niet in de mond werd genomen, werd niettemin vastgesteld dat het Nederlandse eigen belang – waartoe ongetwijfeld ook het materieel eigen belang werd gerekend – in bepaalde gevallen zou prevaleren op het aan de kaak stellen van mensenrechtenschendingen wereldwijd. Dit impliceert ten diepste dat de regering de bescherming van haar eigen belangen stelde boven het tot het uiterste najagen van haar idealen.

1983

Het totale budget van het Departement Buitenlandse Zaken was in RB 83 begroot op meer dan 3,5 miljard gulden, ruim anderhalf keer zoveel dan in RB 78.²⁵² Behalve dat de kosten voor nagenoeg alle afzonderlijke posten iets waren gestegen, is het opnieuw de afdeling ‘Directoraat-generaal Internationale samenwerking’ die de aandacht trekt vanwege de hoogte van haar budget, namelijk een kleine drie miljard gulden.²⁵³ Een relatief klein deel van dat budget was bestemd voor de Nederlandse bijdrage in de kosten van de VN,²⁵⁴ terwijl ruim 2,8

²⁴⁷ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘De rechten van de mens in het buitenlands beleid’ (Kamerstuk 15 571) (3 mei 1979).

²⁴⁸ Idem, 52.

²⁴⁹ Idem, 62.

²⁵⁰ Idem, 63.

²⁵¹ Idem, 106.

²⁵² Vgl. RB 83 met RB 78. De hoogte van het totale budget voor 1983 bedraagt fl. 3.537.200.000 ten opzichte van fl. 2.300.498.000 voor het jaar 1978.

²⁵³ RB 83, art. 1, afdeling V.

²⁵⁴ RB 83, art. 1, para. 61; namelijk, fl. 56.090.000.

miljard gulden apart was gezet voor de onderafdeling ‘Ontwikkelingssamenwerking’, ongeveer een miljard gulden meer dan in RB 78 voor deze post was begroot.²⁵⁵

Een aanzienlijk deel van het budget voor ontwikkelingssamenwerking was bedoeld voor de financiering van de bilaterale hulp aan – onder andere – de zogenoemde concentratielanden, de partnerlanden van de Nederlandse Technische Hulpprogramma’s en Suriname.²⁵⁶ Bovendien werd de subsidiëring van particuliere ontwikkelingshulporganisaties opgeschroefd, evenals de Nederlandse financiële bijdrage aan de hulpprogramma’s van de VN.²⁵⁷ Ook aan de post ‘Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden’ werd in vergelijking met RB 78 een fors hoger budget toegewezen.²⁵⁸

In de MvT gaven de interim-Minister van Buitenlandse Zaken, Jan Terlouw (Minister van Economische Zaken 1981-1982), en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Kees van Dijk (1981-1982), een verklaring voor de hernieuwde verhoging van de budgetten voor ontwikkelingshulp. Daarbij wezen de Ministers op de toegenomen spanningen op het wereldtoneel en de vaak benarde positie van ontwikkelingslanden daarin. Door hen werd benadrukt dat, “vanuit bewogenheid en solidariteit met de armen, hongerigen en onderdrukten [...] het Nederlands ontwikkelingsbeleid zich [moet] blijven inzetten om de [...] onrechtvaardige verhoudingen te veranderen en de ontwikkelingskansen van landen, volken, groepen en individuen te verbeteren. Primair is dat een morele en politieke noodzaak.”²⁵⁹ Echter, in de zin direct volgend op bovengenoemd citaat verwezen de Ministers reeds naar het belang van de ontwikkeling van de Derde Wereld voor de westerse, geïndustrialiseerde landen.²⁶⁰ Ook in het vervolg van de Memorie werd het economische belang van Nederland en “het behoud en de versterking van de positie van het Nederlandse bedrijfsleven” aangewezen als belangrijke pijler van het buitenlands beleid.²⁶¹

Met betrekking tot het niveau, de intensiteit en het effect van de internationale samenwerking binnen de VN toonden beide Ministers zich enigszins verontrust. Het uitblijven van een zeerechtverdrag en van een nieuwe, meer rechtvaardige economische wereldorde, het voortduren van de Koude Oorlog, de instabiele situatie in het Midden-Oosten en de vele mensenrechtenschendingen op diverse plaatsen in de wereld, waren volgens Terlouw en Van Dijk symptomatisch voor het gebrek aan daadkracht binnen de VN. Tegelijkertijd wezen de Ministers op de waarde van het nog altijd aanwezige potentieel van de organisatie om mondiale problemen aan de kaak te stellen en daadwerkelijk aan te pakken.²⁶²

Interessant zijn de beweegredenen van de Nederlandse regering om de betrekkingen met de continenten Azië en Oceanië te verdiepen. Ter verklaring wezen de Ministers op het feit dat meer dan de helft van de wereldbevolking zich op die continenten bevond. Verder wezen zij op het effect van een aantal conflicten in Azië op de rest van de wereld. Als laatste beweegreden voerden de Ministers aan het economische en politieke belang van de regio voor het Nederlandse bedrijfsleven, met name van Oost-Aziatische landen als China, Japan en Zuid-Korea.²⁶³ Ook ten aanzien van een aantal andere conflicthaarden in de wereld, waaronder het Midden-Oosten en Latijns-Amerika, zette de Nederlandse regering de belangen

²⁵⁵ Vgl. RB 83, art. 1, afdeling V, onderafdeling II met RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II. In RB 78 was voor ontwikkelingssamenwerking fl. 1.775.490.000 uitgetrokken, in RB 83 fl. 2.802.100.000.

²⁵⁶ Zie RB 83, art. 1, resp. paras. 65, 68 en 69. In totaal was fl. 1.104.400.000 bestemd voor bilaterale hulpverlening.

²⁵⁷ RB 83, art. 1, afdeling V, onderafdeling II, resp. paras. 2 en 5.

²⁵⁸ Vgl. RB 83, art. 1, afdeling V, onderafdeling II, para. 7 met RB 78, art. 1, afdeling V, onderafdeling II, para. 7. In RB 78 was voor deze post fl. 6.000.000 uitgetrokken, in RB 83 fl. 28.500.000.

²⁵⁹ MvT bij RB 83, 3.

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Idem, 5.

²⁶² Idem, 9.

²⁶³ Idem, 19-20.

van vrede, veiligheid en de bescherming van mensenrechten op de eerste plaats, alhoewel met betrekking tot laatstgenoemde conflicten niet werd gerefereerd aan de economisch belangen van Nederland.²⁶⁴ Vermeldenswaardig in dit verband is overigens wel de oproep van de Nederlandse regering aan het bedrijfsleven om tijdelijk niet te investeren in Zuid-Afrika en om het vrijwillige olie-embargo te respecteren, ten einde de regering van dat land te dwingen om haar Apartheidsbeleid te laten varen.²⁶⁵

Ten aanzien van het Europese integratieproces werd door de Ministers geconstateerd dat er nauwelijks sprake was geweest van een verdere uitbouw van de gemeenschappelijke interne markt, zijnde “een belang dat voor Nederland centraal staat.”²⁶⁶ Integendeel, er deed zich in plaats van een economische integratie van Europa een tendens voor onder de afzonderlijke lidstaten “tot heroriëntatie op meer nationaal gerichte doelstellingen en middelen”,²⁶⁷ een ontwikkeling die haaks stond op de Nederlandse economische belangen. Het belang van de economische dimensie van de EEG voor Nederland was des te groter gezien de precaire toestand op de financiële markten. Gunstig was volgens de regering het feit dat er sprake was van een “geleidelijk nauwer samengaan van buitenlands-politieke en economische aspecten”, zodat aan de politieke, op de externe betrekkingen gerichte maatregelen van de EEG op een eenvoudiger manier economische consequenties konden worden verbonden.²⁶⁸

Betreffende de bescherming van mensenrechten wereldwijd herhaalde de regering haar standpunt zoals dat reeds bij de behandeling van RB 78 aan de orde kwam, namelijk dat de regering iedere schending veroordeelde en zich daartegen met kracht wilde verzetten, zonder onderscheid te maken tussen landen op grond van sociaaleconomische of politieke omstandigheden, maar dat bepaalde omstandigheden het nemen van doeltreffende maatregelen soms in de weg konden staan.²⁶⁹ Ook werd het standpunt herhaald dat schendingen van mensenrechten “veelal symptomen [zijn] van dieper liggende structurele problemen, problemen van armoede, instabiliteit, ongelijkheid en onrecht”, reden waarom het aan de orde stellen van de mensenrechtensituatie in het betreffende land volgens de Ministers hand in hand diende gaan met adequate ontwikkelingshulp.²⁷⁰

Al met al lijkt 1982 een jaar te zijn waarin de algemene schijnheiligheid haar hoogtepunt beleefde. Hoewel nergens in RB 83 expliciet werd verwezen naar het economisch eigen belang van Nederland, en er daarentegen termen werden gebruikt als ‘bewogenheid’ en ‘solidariteit’, lijkt het eigen belang onder de oppervlakte een prominent aanwezige factor te zijn. De impliciete verwijzing naar het belang van de economische ontwikkeling van de Derde Wereld voor Nederland, onderstreept die constatering. Is ‘organized hypocrisy’ dan inderdaad “the normal state of affairs”?²⁷¹

1988

Uit de Rijksbegroting voor het jaar 1988 blijkt niet van verrassende wendingen in de budgettering van het Departement Buitenlandse Zaken. Nagenoeg iedere kostenpost was iets hoger uitgevallen, zodat ook het totaal van de begroting hoger uitkwam op een krappe 4,5 miljard gulden.²⁷² Verder hadden er slechts kleine, niet noemenswaardige verschuivingen op de begroting plaatsgevonden.²⁷³ De hoogte van het budget voor ontwikkelingssamenwerking

²⁶⁴ MvT bij RB 83, 16-18.

²⁶⁵ Idem, 21.

²⁶⁶ Idem, 22.

²⁶⁷ Idem, 27.

²⁶⁸ Idem, 23.

²⁶⁹ Idem, 51-52.

²⁷⁰ Idem, 63.

²⁷¹ Krasner, *Sovereignty. Organized hypocrisy*, 9.

²⁷² RB 88, art. 1. Het precieze budget van het departement bedroeg fl. 4.444.689.000.

²⁷³ Vgl. RB 88, art. 1 met RB 78, art. 1.

was vastgesteld op ruim 3,6 miljard gulden, bijna een miljard gulden meer dan was begroot in RB 83.²⁷⁴ Anders dan in de voorgaande Rijksbegrotingen was in RB 88 de enigszins mysterieuze post ‘Bescherming van de Nederlandse belangen in het buitenland’ niet meer opgenomen.

In de inleiding op de Memorie van Toelichting werden door de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek (1982-1993), en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Piet Bukman (1986-1989), de doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid herhaald, namelijk “vrede en veiligheid, welvaart en gerechtigheid in de wereld.”²⁷⁵ Die uitgangspunten pasten volgens de Ministers in het Nederlandse streven naar een “wereldrechtsorde”.²⁷⁶ In dat verband werd de ontspanning in de relatie tussen het Oosten en het Westen toegejuicht, al werd tevens benadrukt dat de veiligheid van West-Europa een nauwere samenwerking van de Europese landen binnen de NAVO vereiste en dat de financiële inspanningen ten behoeve van die organisatie opgeschroefd dienden te worden.²⁷⁷

Betreffende het functioneren van de VN werd evenals in voorgaande jaren gewezen op het grote belang van de organisatie voor de handhaving van de vrede en veiligheid in de wereld, dit ondanks haar gebreken op het vlak van effectiviteit en efficiëntie. Als kerntaken van de VN werden door de regering genoemd “de bevordering van de mensenrechten, internationale hulpverlening, het vluchtelingenwerk en de aanpak van al die vraagstukken die zich bij uitstek lenen voor een mondiale aanpak, zoals bijvoorbeeld het behoud van het milieu, het bevolkingsvraagstuk en epidemieënbestrijding.”²⁷⁸ De economische component van de internationale samenwerking binnen de VN werd in dit kader niet genoemd.

Met betrekking tot de diverse conflicthaarden in de wereld werd door de regering benadrukt het belang van een oplossing daarvan op grond van overwegend humanitaire overwegingen. In sommige gevallen, zoals de oorlog tussen Irak en Iran, werd ook gewezen op de internationale (economische) dimensie van een dergelijk conflict en het belang van een einde ervan voor met name de internationale scheepvaart in de regio.²⁷⁹

Ook ten aanzien van de economische integratie van Europa onderstreepten de Ministers het belang van samenwerking, juist met het oog op de voorgenomen voltooiing van de interne markt in 1992.²⁸⁰ Een onderlinge afstemming van het macro-economisch beleid was volgens de regering een essentiële voorwaarde voor het goed kunnen functioneren van de interne markt, zeker gezien de verschillen in de sociale voorzieningen van de afzonderlijke landen.²⁸¹ Behalve de economische voordelen van de interne Europese markt, zou ook het politieke overwicht van een geïntegreerd Europa een “constructieve rol in de wereld kunnen spelen.”²⁸² Een belangrijke kanttekening van de regering met betrekking tot het integratieproces had te maken met de financiële steun die de Zuidelijke lidstaten van de EEG betrokken, waarbij tot dan toe – zonder een effectiviteits-toets toe te passen – grote sommen geld werden overgeheveld.²⁸³

Die kanttekening vertoont overeenkomst met de kernwaarden van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid zoals die werden herhaald in RB 88, waarin de wederkerigheid van de belangen en de effectiviteit van de geboden hulp leidend waren, naast de primaire

²⁷⁴ RB 88, art. 1, afdeling V, onderafdeling II; namelijk, fl. 3.601.120.000.

²⁷⁵ MvT bij RB 88, 4.

²⁷⁶ Idem, 4.

²⁷⁷ Idem, 5, 11.

²⁷⁸ Idem, 17.

²⁷⁹ Idem, 18-19.

²⁸⁰ Idem, 6.

²⁸¹ Idem, 26-27.

²⁸² Idem, 27.

²⁸³ Idem, 28-29.

uitgangspunten van solidariteit en rechtvaardigheid.²⁸⁴ Concreet betekende dit dat niet alleen de sociaaleconomische noden van een bepaald land beslissend zouden zijn voor het al dan niet aangaan van een hulprelatie met dat land, maar dat in die beslissing ook zou worden meegenomen in welke mate het betreffende land zich sterk maakte voor democratisering en de bescherming van mensenrechten.²⁸⁵ Verder pleitte de Nederlandse regering voor een differentiëring van het ontwikkelingsbeleid, zodat er ruimte zou komen voor een aanpak op maat, aangepast aan de bijzondere omstandigheden en behoeften van het ontvangende land.²⁸⁶

Over een aantal andere onderwerpen, zoals wapenbeheersing, milieubescherming, energiebeleid en de rechten van de mens, gaf RB 88 geen wezenlijk andere informatie dan reeds bij de behandeling van eerdere Rijksbegrotingen aan de orde is gekomen.

Kortom, waar in de Rijksbegroting voor 1978 werd gesproken over de ‘nieuwe internationale economische orde’, werd in de 1987 met gelijksoortige, gezwollen woorden gesproken over het Nederlandse streven naar een wereldrechtsorde, dat als uitgangspunt van het buitenlands beleid werd aangemerkt. Tegelijkertijd lijkt de behartiging van het eigen belang in de beleidsdocumenten van de jaren tachtig dicht onder de oppervlakte te liggen; het materieel eigen belang, hoewel nog niet met zoveel woorden benoemd, klonk steeds vaker door in het officiële beleid. Was er wellicht sprake van een beginnende cultuuromslag? Of had men de voorzichtigheid in de formulering van het beleid slechts uit slordigheid laten varen?

1993

De Rijksbegroting voor het jaar 1993 wees aan het Departement Buitenlandse Zaken een totaal budget van ongeveer zeven miljard gulden toe.²⁸⁷ Daarvan was, anders dan in RB 88 en voorgaande begrotingen, een aanzienlijk gedeelte bestemd voor de verplichte afdracht van Nederland aan de EEG.²⁸⁸ Behalve de gewone kostenposten, waaronder de bijdrage in de kosten van de VN en aanverwante organisaties, is het opnieuw vooral de post ‘Samenwerking met ontwikkelingslanden’ die de aandacht trekt vanwege de hoogte van haar budget. Die kostenpost was namelijk goed voor een kleine vijf miljard gulden, meer dan 70 procent van het totale budget van het departement.²⁸⁹ Zoals gewoonlijk was ook in RB 93 een groot deel van het beschikbare budget voor ontwikkelingshulp bestemd voor de medefinanciering van de hulpprogramma’s van particuliere organisaties en voor de bijdrage in de programma’s van de verschillende internationale organisaties.²⁹⁰ Opvallend is dat een gedeelte van het budget was bestemd voor de opvang van asielzoekers in Nederland, een post die in de eerder behandelde begrotingen nog niet was opgenomen.²⁹¹ Een andere in het oog lopende kostenpost is de post ‘Milieubeleid in ontwikkelingslanden’, goed voor een half miljard gulden.²⁹² Voor de zogenoemde programma- en sectorlanden, de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhield, is bijna een miljard gulden uitgetrokken.²⁹³ Tevens was de regering blijkens de begroting voornemens een groot bedrag te investeren in het bedrijfsleven en de economische ontwikkeling en verzelfstandiging van ontwikkelingslanden.²⁹⁴

²⁸⁴ MvT bij RB 88, 64.

²⁸⁵ Idem, 64-66.

²⁸⁶ Idem, 72.

²⁸⁷ RB 93; namelijk, fl. 7.093.230.000. Vgl. met RB 88, art. 1; toen bedroeg het budget fl. 4.444.689.000.

²⁸⁸ RB 93, art. 4, lid 1. De afdracht aan de EEG bedraagt fl. 1.398.000.000.

²⁸⁹ RB 93, art. 3. De precieze hoogte van het budget voor ontwikkelingssamenwerking bedraagt fl. 4.872.162.000.

²⁹⁰ RB 93, art. 3, resp. lid 13 en 36; namelijk, fl. 484.600.000 en fl. 401.500.000.

²⁹¹ RB 93, art. 3, lid 15; namelijk, fl. 441.400.000.

²⁹² RB 93, art. 3, lid 26. De kosten voor deze post zijn beraamd op fl. 499.600.000.

²⁹³ RB 93, art. 3, lid 38-42. Samen is voor deze posten uitgetrokken het bedrag van fl. 992.650.000.

²⁹⁴ RB 93, art. 3, lid 30. De kosten voor de investering in het bedrijfsleven van ontwikkelingslanden is begroot op fl. 202.700.000.

De inleiding op de MvT bij RB 93 opent met een verwijzing naar de politieke omwentelingen in Oost-Europa die vanaf 1989 hun beslag hadden gekregen en de aanzet waren geweest voor ingrijpende wijzigingen in de internationale betrekking. De verdwijning van de Oost-West-tegenstelling had veel goeds teweeggebracht, met name op het gebied van de mensenrechten. Tegelijkertijd rezen er nieuwe conflicten, zoals in Joegoslavië. Ook de overgang van een centraal geleide naar een vrije markt economie verliep niet in alle landen zonder problemen. In dat opzicht had het concept veiligheid een andere dimensie gekregen, en was bijvoorbeeld de NAVO, maar ook de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), meer dan voorheen gericht op crisisbeheersing en vredesoperaties.²⁹⁵

Minister Van den Broek en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk (1989-1998), benadrukten dat “het [buitenlands] beleid zich in het bijzonder [zal] richten op bevordering van de naleving van de fundamentele mensenrechten en vrijheden, alsmede op preventieve maatregelen.”²⁹⁶ Speciale aandacht zou daarbij gegeven worden aan het wegnemen of verminderen van de oorzaken van het groeiende vluchtelingenprobleem, waarmee ook Nederland in de vorm van asielzoekers in toenemende mate te maken kreeg.²⁹⁷

Verder stond de MvT in het teken van de op handen zijnde ratificatie van het Verdrag van Maastricht, waarmee de Europese Unie (EU) – en daarmee de door Nederland gewenste interne markt – een feit zou worden.²⁹⁸

Wat betreft het succes van de ontwikkelingssamenwerking van de voorgaande decennia werd door Minister Pronk opgemerkt dat “ontwikkelingslanden thans een dynamische factor zijn in de wereldeconomie.”²⁹⁹ Ondanks dit succes werd in het vervolg van de Memorie gerefereerd aan een herijking van het ontwikkelingsbeleid, omdat de vrees bestond dat de donorlanden de kosten van ontwikkelingshulp in de toekomst niet meer zouden kunnen dragen.³⁰⁰ Bevordering van de economische groei door een investering in mensen en in kapitaal, niet zozeer in de industrie van een ontwikkelingsland, en door een verzelfstandiging van het ontvangende land, werd door Minister Pronk aangewezen als de nieuw te volgen beleidsstrategie.³⁰¹

Opvallend is dat in de Rijksbegroting voor 1993 vrijwel iedere impliciete verwijzing naar het Nederlands eigen belang ontbrak. Hoewel opnieuw bijzondere aandacht werd geschonken aan het thema ‘mensenrechten’, werd even uitvoerig gesproken over de wereldeconomie, zonder evenwel expliciet dan wel impliciet te refereren aan het Nederlands eigen belang in enge zin. Echter, betekent dit dat het eigen belang inderdaad werd genegeerd, of veeleer dat de algehele schijnheiligheid beter dan ooit te voren was ‘georganiseerd’?

1995

In de voorgaande subparagraaf werd reeds verwezen naar de begin jaren negentig voorgenomen aanpassing van het Nederlands buitenlands beleid. Die aanpassing kreeg gestalte door middel van de beleidsnota ‘Herijking van het buitenlands beleid’, waarin de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Hans van Mierlo (1994-1998), inging op de noodzaak en de inhoud van de beleidswijzigingen.³⁰² In de nota werd ook aandacht besteed aan de waarden en belangen van Nederland. Als belangrijkste waarden werden door de

²⁹⁵ MvT bij RB 93, 5, 10.

²⁹⁶ Idem, 17.

²⁹⁷ Idem, 18.

²⁹⁸ Idem, 6-7, 19-22.

²⁹⁹ Idem, 32.

³⁰⁰ Idem, 38-39.

³⁰¹ Idem, 64.

³⁰² Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Herijking van het buitenlands beleid’ (Kamerstuk 24 337) (11 september 1995).

Minister genoemd “de trits vrede, vrijheid en welvaart.”³⁰³ Een opvallende uitspraak deed hij over de Nederlandse belangen:

“In Nederland bestaat traditioneel enige schroom om het buitenlands beleid expliciet in het teken van nationaal belang te stellen. De voorkeur ging vaak uit naar formuleringen die boven het directe eigenbelang uitstegen. *Daarmee is niet gezegd dat Nederland zijn belangen uit het oog verloor. Het tegendeel is het geval.*³⁰⁴ Het spreekt dan ook vanzelf dat het buitenlands beleid het nationaal belang beoogt te dienen. Het gaat erom hoe men die belangen definieert en dat kan op verschillende manieren: wordt het begrip eigenbelang alleen in beperkte of ook in ruimere zin gehanteerd; kijkt men vooral naar de korte termijn of ook naar de langere termijn.”³⁰⁵

Met het oog op de behartiging van de Nederlandse belangen benadrukte de Minister het belang van internationale samenwerking en een versteviging van de internationale rechtsorde. Het thema ‘mensenrechten’ werd betiteld als “een waarde waaraan wij als samenleving hechten.”³⁰⁶ De Minister stelde dat waarden en belangen in veel gevallen samengingen, zoals ook bij ontwikkelingssamenwerking, maar dat er zich niettemin in een concreet geval lastige dilemma’s voor konden doen.³⁰⁷

Als belangrijkste beleidsthema’s werden aangemerkt de uitbreiding en versterking van de Europese Unie, vrede en stabiliteit in Midden- en Oost-Europa, economische samenwerking met opkomende economieën, conflictbeheersing in ontwikkelingslanden, en de aanpak van grensoverschrijdende problematiek, waaronder migratie en milieu.³⁰⁸

Een kantelpunt in de geschiedenis van het Nederlands buitenlands beleid. Althans, voor wat betreft de expliciete verwijzing naar het eigen belang in de beleidsdocumenten. Die constatering lijkt boven alle twijfel verheven te zijn. Is bovenstaand citaat niet een sterke aanwijzing dat het eigen belang voor de Nederlandse regering al sinds de Tweede Wereldoorlog is geweest als een baken in zee, als een helder licht op het donkere pad? En wanneer dat inderdaad zo is, waarom werd dat voor het bredere publiek in binnen- en buitenland verborgen gehouden? Ook rijst de vraag waarom een dergelijke koerswijziging in de formulering van het Nederlands buitenlands beleid zich voordeed in 1995, en welke factoren daar de aanzet toe gaven.

1998

Anders dan in voorgaande Rijksbegrotingen was in de begroting voor het jaar 1998 gekozen voor een eenvoudige, thematische opzet. Uit de begroting blijkt dat het budget voor het Departement Buitenlandse Zaken voor 1998 was vastgesteld op ruim tien miljard gulden.³⁰⁹ Daarvan was ongeveer vier miljard gulden bestemd voor de Nederlandse afdracht aan de Europese Unie.³¹⁰ Meer dan een half miljard gulden was apart gezet voor de kostenpost ‘Veiligheid, mensenrechten, conflictbeheersing en democratisering’, waaronder ook acute noodhulp en vluchtelingen hulp werden geschaard.³¹¹ Ook ten behoeve van de post ‘Milieu’

³⁰³ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Herijking van het buitenlands beleid’, 11.

³⁰⁴ Parafrazering toegevoegd.

³⁰⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Herijking van het buitenlands beleid’, 11.

³⁰⁶ Idem, 12.

³⁰⁷ Ibidem.

³⁰⁸ Idem, 33.

³⁰⁹ RB 98; namelijk, fl. 10.241.108.000.

³¹⁰ RB 98, art. 8; namelijk, fl. 4.107.300.000. Van dat budget bleef over voor het Europees Ontwikkelingsfonds het bedrag van fl. 313.300.000.

³¹¹ RB 98, art. 9. De kosten van deze post waren beraamd op fl. 563.197.000, waarvan fl. 410.000.000 bestemd was voor de acute hulpverlening in noodsituaties.

was een aanzienlijke som geld berekend.³¹² Zwaar op de begroting drukkend waren de posten ‘Maatschappelijke ontwikkeling’ – waartoe de projecten gericht op de sociale ontwikkeling van ontvangende landen gerekend werden – en ‘Economie, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling’, samen begroot op ruim 2,5 miljard gulden, bedoeld voor de sociaaleconomische ontwikkeling van ontwikkelingslanden.³¹³ Vermeldenswaardig in dit verband is dat een substantieel gedeelte van het budget ten behoeve van laatstgenoemde post was bestemd voor het zogenoemde ‘Bedrijfslevenprogramma’,³¹⁴ dat blijkens de Memorie van Toelichting was bedoeld om de activiteiten van Nederlandse bedrijven in ontwikkelingslanden te ondersteunen en te stimuleren.³¹⁵

Interessant is dat de nieuwe koers in de ontwikkelingssamenwerking, zoals die door Minister Pronk was ingezet in RB 93, werd weerspiegeld in het budget voor de post ‘Macrosteun, schuldverlichting en speciale landenfondsen’, waarmee macro-economische steun – inhoudend een investering in mens en kapitaal en de bevordering van de verzelfstandiging van de economie – werd verleend.³¹⁶

De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Hans van Mierlo, en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, gaven hun toelichting op de begroting voor het jaar 1998 een klinkende openingszin mee: “Ook 1998 zal voor het Nederlands buitenlands beleid in belangrijke mate in het teken staan van de groeiende internationale vervlechting en de bevordering van de vrede, orde en recht in internationaal verband.”³¹⁷ Democratie en mensenrechten werden door de beide Ministers aangemerkt als belangrijke componenten van dit streven.³¹⁸ Tegelijkertijd lieten de Ministers niet na te wijzen op de kansen die de aanhoudende groei van de wereldeconomie voor de Nederlandse economie bood, al werd door hen benadrukt dat die gunstige ontwikkelingen niet mochten leiden tot een groeiende kloof tussen de rijke en de “minst ontwikkelde landen”.³¹⁹

Met betrekking tot de voortschrijdende Europese integratie toonde de regering zich optimistisch. Volgens plan zou reeds in 1999 een Economische en Monetaire Unie (EMU) worden opgericht, naar mening van de regering “een onmisbaar sluitstuk van de interne markt en van grote betekenis voor de concurrentiekracht van Europa.”³²⁰ Ook de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam in 1997 werd door de regering toegejuicht. In het Verdrag was onder meer vastgelegd dat “de Unie is gebaseerd op de beginselen van democratie, de rechtstaat en de fundamentele vrijheden.”³²¹ Uit de Memorie blijkt duidelijk van de tevredenheid van de Nederlandse regering met het resultaat van de onderhandelingen, gevoerd onder Nederlands voorzitterschap.³²² Ook werd de samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten op het gebied van mensenrechten, humanitaire hulp, milieu, internationale criminaliteit, etc. door de regering van grote waarde geacht, gezien de reeds lange geschiedenis van de Trans-Atlantische samenwerking tussen de VS en Europa.³²³ Ten slotte wezen de Ministers in dit verband – het algehele beleid van de EU – op de verworvenheden van het Nederlandse

³¹² RB 98, art. 12. De kosten van de post ‘Milieu’ waren berekend op fl. 340.360.000. Verreweg het grootste deel daarvan was bedoeld voor ‘Milieubeleid in ontwikkelingslanden’.

³¹³ RB 98, resp. art. 13 en 18. Het budget voor ‘Maatschappelijke ontwikkeling’ bedroeg fl. 1.402.585.000, het budget voor ‘Economie, werkgelegenheid en regionale ontwikkeling’ bedroeg fl. 1.141.700.000.

³¹⁴ RB 98, art. 18 lid 4. De kosten voor het ‘Bedrijfslevenprogramma’ waren begroot op fl. 340.000.000.

³¹⁵ MvT bij RB 98, 252-255.

³¹⁶ RB 98, art. 15. Voor de post ‘Macrosteun, schuldverlichting en speciale landenfondsen’ was uitgetrokken fl. 462.513.000.

³¹⁷ MvT bij RB 98, 3.

³¹⁸ Idem, 4.

³¹⁹ Ibidem.

³²⁰ Idem, 11.

³²¹ Idem, 12.

³²² Idem, 11-13.

³²³ Idem, 20-21.

voorzitterschap van de EU in 1997 op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, als zijnde een prioriteit van de regering.³²⁴

Ten aanzien van de internationale samenwerking binnen de NAVO stelden de Ministers zich op het standpunt dat gestreefd diende worden naar uitbreiding van het aantal lidstaten van de organisatie ten einde de stabiliteit van Europa te bevorderen, hoewel dit niet ten koste mocht gaan van de betrekkingen met Rusland. In plaats daarvan moest recht worden gedaan aan de status van Rusland als grote Europese mogendheid door het land te betrekken bij – onder andere – de besprekingen over het veiligheidsvraagstuk op het continent.³²⁵

Uit de MvT blijkt verder de grote aandacht van de regering voor adequate conflictpreventie en -beheersing als middelen om humanitaire rampen te voorkomen. Ook pleitte de regering voor een snelle reactie van de internationale gemeenschap binnen de kaders van de VN indien een conflict uit de hand dreigde te lopen, daarbij refererend aan een eventuele humanitaire interventie.³²⁶ Ook uit het verdere vervolg van de Memorie blijkt het belang dat de regering hechtte aan de handhaving en bescherming van mensenrechten wereldwijd. Waar de regering in eerdere Rijksbegrotingen aangaf dat bepaalde omstandigheden in een specifiek geval van mensenrechtenschendingen een beperkend effect kunnen hebben op de te nemen maatregelen, formuleerde de regering haar beleid op dit punt in RB 98 iets ruimer: “de wijze waarop beleidsinstrumenten worden ingezet, moet steeds opnieuw worden getoetst en – zo nodig – worden aangepast aan de zich wijzigende omstandigheden en de te verwachten effectiviteit van het instrument.”³²⁷ Tevens stelde de Nederlandse regering in haar ontwikkelingsbeleid te zullen streven naar een coherente en effectieve aanpak, zowel op nationaal, internationaal als lokaal niveau, waarbij de bescherming van mensenrechten, het voorkomen van conflicten, en het bevorderen van de vrede en veiligheid hand in hand diende te gaan met duurzame ontwikkeling in de vorm van milieubehoud, economische ontwikkeling, armoedebestrijding en het stimuleren van de sociale cohesie.³²⁸

In de MvT bij RB 98 was verder een heel hoofdstuk gewijd aan het onderwerp ‘Internationale economische vraagstukken’. In dit hoofdstuk werd ingegaan op de noodzaak van internationale samenwerking voor de Nederlandse economie, gegeven haar open karakter. Daarbij wees de regering op het belang van een investering in opkomende markten als Midden- en Oost-Europa, Azië en Latijns-Amerika.³²⁹ Tegelijkertijd nam de regering zich voor om ontwikkelingslanden, met name de armste categorie, door middel van “maatregelen op het gebied van handelsbevordering, investeringsbevordering en schuldverlichting voor de betrokken landen” te helpen om van de kansen die de open wereldeconomie hen bood te profiteren.³³⁰

Kortom, de nieuwe koers, zoals die met de herijking van het beleid in 1995 was ingezet, werd ook in de Rijksbegroting voor 1998 volgehouden. Steeds werd verwezen naar het gewicht van zowel ideële als materiële belangen, als zijnde allebei belangrijke uitgangspunten van het Nederlands buitenlands beleid.

2003

De Rijksbegroting voor het jaar 2003 wees aan het Departement Buitenlandse Zaken toe een budget van bijna tien miljard euro.³³¹ Opnieuw was in de opbouw van de begroting gekozen

³²⁴ MvT bij RB 98, 23.

³²⁵ Idem, 26-27.

³²⁶ Idem, 32-36, 44.

³²⁷ Idem, 43.

³²⁸ Idem, 56-63.

³²⁹ Idem, 69.

³³⁰ Idem, 70.

³³¹ RB 03; namelijk, € 9.898.332.000.

voor een thematische indeling, waarbij de eerste vier plaatsen bezet werden door de thema's 'Internationale ordening', 'Vrede, veiligheid en conflictbeheersing', 'Humanitaire hulp' en 'Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw', in die volgorde.³³² De post 'Europese integratie' vergde opnieuw een hoge besteding, namelijk meer dan de helft van het totale budget.³³³ Ruim een miljard euro was bestemd voor 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking'.³³⁴ Evenals in voorgaande begrotingen was ook in RB 03 een aanzienlijk bedrag opzij gezet voor de subsidiëring van en de samenwerking met particuliere ontwikkelingsorganisaties.³³⁵ Ook in de ontwikkelingssamenwerking met het bedrijfsleven werd volgens RB 03 een grote som geld geïnvesteerd.³³⁶ Een opvallende nieuwkomer op de begroting was de post 'Politieke en Economische belangenbehartiging, goed voor ruim 24 miljoen euro'.³³⁷

Blijkens de MvT bij RB 03 had laatstgenoemde kostenpost betrekking op de behartiging van de economische en politieke belangen van Nederland in de bilaterale betrekkingen. De toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Jaap de Hoop Scheffer (2002-2003), definieerde 'politieke belangenbehartiging' in zijn Memorie als "de verwezenlijking van de Nederlandse politieke doelstellingen in relatie tot andere landen",³³⁸ terwijl 'economische belangenbehartiging' expliciet werd omschreven als zijnde "gericht op het bevorderen van de Nederlandse handel en investeringen en van de markttoegang van het Nederlandse bedrijfsleven."³³⁹ Ontwikkelingssamenwerking was volgens de Minister een middel om aan het politieke aspect van belangenbehartiging gestalte te geven.³⁴⁰ Opvallend is dat de Minister in dit verband zweeg over de rol van ontwikkelingssamenwerking in de behartiging van de economische belangen van Nederland. Wel wees de Minister erop dat ook het OS-instrumentarium – behalve andere instrumenten – kon worden ingezet "bij de invulling van de bilaterale betrekkingen."³⁴¹ De indeling van het diplomatieke postennetwerk ten behoeve van de bilaterale betrekkingen werd volgens de Memorie bepaald door de economische belangen van Nederland en Nederlandse bedrijven.³⁴²

Een interessante passage in de Memorie, direct gerelateerd aan het bovenstaande, was de constatering van de Minister dat Nederland "aanzienlijke belangen heeft in het Midden-Oosten en de Golf-regio",³⁴³ belangen die evenwel niet werden gepreciseerd. Om die reden was "een eerste doelstelling van het beleid van Nederland in 2003 [...] de bilaterale betrekkingen met relatief belangrijke landen als Israël, Egypte en Saoedi-Arabië te versterken [...]".³⁴⁴ Tegelijkertijd was "de tweede doelstelling [...] om de relaties met de landen in de regio, die over het algemeen goed zijn, maximaal aan te wenden teneinde, uiteraard naast de inzet in EU-kader, vredes- en stabilisatieprocessen in het Midden-Oosten en de Golfregio te ondersteunen."³⁴⁵

³³² RB 03, art. 1-4.

³³³ RB 03, art. 5. De kosten voor de post 'Europese integratie' waren beraamd op € 5.888.089.000.

³³⁴ RB 03, art. 6. De post 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking' was ingeboekt voor € 1.111.190.000.

³³⁵ RB 03, art. 10. Voor de post 'Samenwerking met maatschappelijke organisaties' was gereserveerd een bedrag van € 652.094.000.

³³⁶ RB 03, art. 12; namelijk, € 252.757.000.

³³⁷ RB 03, art. 13. De precieze hoogte van het budget voor 'Politieke en Economische belangenbehartiging' was vastgesteld op € 24.215.000.

³³⁸ MvT bij RB 03, 147.

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Ibidem.

³⁴¹ Idem, 148.

³⁴² Ibidem.

³⁴³ Idem, 151.

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ Ibidem.

In de algemene inleiding op de MvT benoemde de Minister het belang van het buitenlands beleid van Nederland voor het bewaren van de “stabiliteit in ons deel van de wereld en daarmee onze welvaart [...]”³⁴⁶ De Minister stelde die doelen te willen bereiken “door pragmatisch te opereren, de juiste allianties te sluiten en goede ideeën en middelen aan te dragen.”³⁴⁷ In dat verband wees de Minister op “de Nederlandse traditie, waarin van oudsher sprake is van een sterke oriëntatie op internationale handel, mondiale verhoudingen, mensenrechten en verbetering van de positie van de allerarmsten in de wereld.”³⁴⁸ In het vervolg van de Memorie stelde de Minister echter dat vooral “veiligheid, stabiliteit, rechtvaardige verhoudingen in de wereld en respect voor mensenrechten” de doelstellingen waren die de regering bewogen waar het ging om het Nederlands buitenlands beleid.³⁴⁹ Als kaders voor de vereiste internationale samenwerking om de gestelde doelen te bereiken duidde de Minister de Europese samenwerking, de Trans-Atlantische samenwerking en iedere ander vorm van internationaal overleg.³⁵⁰

De MvT bij RB 03 stond verder voor een belangrijk deel in het teken van het Nederlandse streven naar een versterking van de internationale (rechts-)orde, voornamelijk ingegeven door de sinds 9/11 toegenomen dreiging van het internationale terrorisme.³⁵¹ Een gunstig neveneffect van dat streven was de versterking van de positie van Den Haag als “juridische hoofdstad van de wereld.”³⁵² Een ander gevolg van de terroristische aanslagen van september 2001 was een hernieuwde nadruk op het belang van internationale vrede, veiligheid en stabiliteit.³⁵³

Andere thema’s die in de Memorie aan de orde kwamen, waren de ontwikkelingen op het gebied van de Europese integratie,³⁵⁴ het ontwikkelingsbeleid en het streven naar duurzame armoedevermindering.³⁵⁵ Op deze terreinen was er echter nauwelijks of geen sprake van een wijziging ten opzichte van het beleid zoals dat bij de behandeling van eerdere Rijksbegrotingen aan de orde kwam.

Al met al lijkt ‘organized hypocrisy’ in de periode sinds 1995 niet meer aan de orde te zijn geweest in de beleidsdocumenten, niet voor wat betreft de behartiging van het eigen belang in enge zin. In dat verband is het wel opmerkelijk dat in de Rijksbegroting voor 2003 toch weer werd verwezen naar zogenaamde Nederlandse ‘tradities’ van mensenrechten, veiligheid en rechtvaardige verhoudingen, alsof de behartiging van het Nederlands, materieel eigen belang niet in dat rijtje paste. Wellicht omdat de oude Nederlandse ‘traditie’ van het verzwijgen sterker bleek dan gedacht?

2008

Het budget voor het Departement Buitenlandse Zaken werd in de Rijksbegroting voor 2008 vastgesteld op ruim 12,6 miljard euro, ongeveer drie miljard meer dan was begroot in RB 03.³⁵⁶ Van dit budget was bijna acht miljard euro bestemd voor een intensivering van de Europese samenwerking en integratie.³⁵⁷ Een krappe miljard euro was apart gezet voor de bestrijding van armoede wereldwijd, terwijl ruim 1,7 miljard euro was uitgetrokken voor de

³⁴⁶ MvT bij RB 03, 7.

³⁴⁷ Ibidem.

³⁴⁸ Ibidem.

³⁴⁹ Idem, 8.

³⁵⁰ Idem, 7.

³⁵¹ Idem, 41.

³⁵² Idem, 43.

³⁵³ Idem, 54-56.

³⁵⁴ Idem, 81.

³⁵⁵ Idem, 96.

³⁵⁶ Vgl. RB 08 met RB 03. De hoogte van het totale budget voor 2008 bedroeg € 12.673.184.000 tegenover € 9.898.332.000 in 2003.

³⁵⁷ RB 08, art. 3; namelijk, € 7.690.293.000.

post ‘Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling’.³⁵⁸ Voor de versterking van de internationale rechtsorde en de handhaving en bescherming van de mensenrechten was een bedrag van ongeveer honderd miljoen euro uitgetrokken,³⁵⁹ voor de post ‘Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur’ bijna 760 miljoen euro.³⁶⁰ Nog eens ruim 400 miljoen was gereserveerd voor milieubescherming.³⁶¹ De overgebleven gelden waren bestemd voor de kosten van het ambtenarenapparaat en voor de buitenlandse dienstverlening aan Nederlanders en Nederlandse bedrijven.³⁶²

In de MvT bij RB 08 gaven de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Maxime Verhagen (2007-2010), en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Bert Koenders (2007-2010), een korte toelichting op de koers van de regering ten aanzien van het buitenlands beleid. De Ministers stelden een “actieve strategie” te willen hanteren, om op die manier optimaal te kunnen profiteren van de kansen die de voortschrijdende globalisering voor Nederland bood. In de tweede plaats wezen de Ministers op de verantwoordelijkheden die Nederland heeft ten opzichte van de rest van de wereld, waaronder ook de ontwikkelingslanden.³⁶³ Een belangrijke missie van het kabinet was, volgens de Memorie, het vergroten van het draagvlak onder de Nederlandse bevolking voor het buitenlands beleid en het wegnemen van de ressentimenten, onder andere ontstaan door de negatieve effecten van globalisering, waaronder toenemende migratie.³⁶⁴ Door de Ministers werd benadrukt dat “waarden als vrijheid, democratie en mensenrechten, maar ook solidariteit en humaniteit, ten grondslag [liggen] aan het buitenlands beleid.”³⁶⁵ Tegelijkertijd wezen zij op het belang van realisme in het bepalen van de koers van het buitenlands beleid, “dat wil zeggen een koers die recht doet aan het nationaal belang van Nederland en die onze machtspositie in de wereld versterkt.”³⁶⁶

Een belangrijk aandachtspunt van de regering was de Europese integratie. Met klem wezen de Ministers op het belang van een verdergaand integratieproces voor de Nederlandse welvaart, veiligheid en machtspositie, maar ook voor het aanpakken van grensoverschrijdende problematiek, zoals klimaatverandering, terrorisme, migratie en energietekorten.³⁶⁷

Een tweede speerpunt van het buitenlands beleid was de internationale samenwerking op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling. In dat verband wezen de Ministers op de noodzaak van samenwerking binnen de bestaande kaders – VN, NAVO en EU – en op het belang van een holistische benadering in het streven naar een duurzame vrede in conflictgebieden. Expliciet verwezen de Ministers in dit opzicht naar het Nederlands (veiligheids-)belang: “Een dergelijke aanpak volgen we niet alleen uit idealisme, daarmee zijn we ook zelf gediend.”³⁶⁸ Speciale aandacht werd in de Memorie geschonken aan het zich voortslepende conflict tussen Israël en de Palestijnen, gezien de negatieve consequenties ervan op lokaal, maar ook op regionaal en internationaal niveau.³⁶⁹

Een derde aandachtspunt van de regering was het bereiken van “concrete resultaten” op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.³⁷⁰ Door Minister Koenders werd benadrukt

³⁵⁸ RB 08, art. 4 en 5. Voor de post ‘Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede’ was gereserveerd het bedrag van € 937.105.000, terwijl het budget voor laatstgenoemde post was vastgesteld op € 1.742.161.000.

³⁵⁹ RB 08, art. 1; namelijk, € 101.678.000. Ook de bijdrage in de onkosten van de VN viel onder deze post.

³⁶⁰ RB 08, art. 2. De kosten voor genoemde post waren begroot op € 759.985.000.

³⁶¹ RB 08, art. 6. De kosten van de post ‘Beter beschermd en verbeterd milieu’ waren beraamd op € 418.456.000.

³⁶² RB 08, art. 7-11.

³⁶³ MvT bij RB 08, 9.

³⁶⁴ Ibidem.

³⁶⁵ Idem, 10.

³⁶⁶ Ibidem.

³⁶⁷ Idem, 11-14.

³⁶⁸ Idem, 15.

³⁶⁹ Idem, 16.

³⁷⁰ Idem, 17.

dat het vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp van belang was om uit te gaan van de plannen, structuren en organisaties in de ontwikkelingslanden zelf, om steeds te wijzen op de wederzijdse verantwoordelijkheid van zowel donor als ontvanger. Om die redenen zou het kabinet enerzijds aandacht blijven besteden aan “goed bestuur en corruptiebestrijding.”³⁷¹ Anderzijds pleitte de regering voor het wegnemen of verminderen van handelsbelemmeringen ten behoeve van opkomende economieën, en voor het stimuleren van de investeringen in ontwikkelingslanden.³⁷² Tegelijkertijd zou de regering zich inzetten om sociale ongelijkheid in de Derde Wereld tegen te gaan, om hernieuwde conflicten te voorkomen door wederopbouw en humanitaire hulp, en om de milieuvervuiling in ontwikkelingslanden te bestrijden.³⁷³

Ook de bescherming van mensenrechten wereldwijd stond prominent op de agenda van de regering. Niet alleen vanwege het morele gehalte, maar, zo stelden de Ministers, “ze dragen ook bij aan de realisatie van onze nationale belangen in engere zin. [...] In landen waar mensenrechten worden gerespecteerd, is sprake van meer stabiliteit en rechtszekerheid. Dit draagt bij aan internationale veiligheid, voorspelbare migratie en een gunstig investeringsklimaat voor ondernemingen.”³⁷⁴

Verder gaven de Ministers aan dat de regering zich zou inzetten voor het versterken van het economische imago van Nederland, om daarmee de aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse bezoekers en bedrijven en internationale organisaties te vergroten. Het diplomatieke postennetwerk zou voor dit doel nadrukkelijk worden aangewend.³⁷⁵

Kortom, meer dan ooit tevoren werd in de beleidsdocumenten expliciet gerefereerd aan het Nederlandse economische belang. Zelfs het thema van de bescherming van de rechten van de mens werd beschouwd in haar onderlinge samenhang met en haar positieve effecten op het realiseren van de Nederlandse belangen in enge zin, een verband dat niet eerder in de geschiedenis van het buitenlands beleid sinds 1945 zo onomwonden werd toegegeven. Ook de in de documenten verwoorde uitgangspunten en prioriteiten van de regering onderstrepen die constatering.

2013

Na een decennialange stijging van de overheidsuitgaven binnen het Departement Buitenlandse Zaken, toonde de Rijksbegroting voor 2013 een tegenovergestelde beweging. Het totale budget voor het departement bedroeg bijna een miljard minder dan in RB 08 en kwam daarmee uit op ongeveer 11,8 miljard euro.³⁷⁶ De besparing was voor belangrijk deel te danken aan het snijden in het budget van de post ‘Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling’, bedoeld om de sociale ongelijkheid in ontwikkelingslanden tegen te gaan.³⁷⁷ Daar stond tegenover een lichte verhoging van de budgetten bestemd voor respectievelijk de versterking van de internationale rechtsorde en de bescherming van de mensenrechten, het bevorderen van veiligheid en stabiliteit en humanitaire hulpverlening, en de vermindering van de armoede wereldwijd.³⁷⁸ Die verruiming – met slechts enkele miljoenen – stond echter in geen enkel opzicht in verhouding met de forse bezuiniging op

³⁷¹ MvT bij RB 08, 17.

³⁷² Ibidem.

³⁷³ Idem, 18-19.

³⁷⁴ Idem, 19.

³⁷⁵ Idem, 21-22.

³⁷⁶ Vgl. RB 13 met RB 08. De hoogte van het totale budget voor 2013 bedroeg € 11.777.461.000 tegenover € 12.673.184.000 in 2003.

³⁷⁷ Vgl. RB 13, art. 5 met RB 08, art. 5. In 2008 was voor het bestrijden van de sociale ongelijkheid in ontwikkelingslanden een bedrag apart gezet ter hoogte van € 1.742.161.000; in 2013 bedroeg dat budget slechts € 1.078.152.000.

³⁷⁸ Vgl. RB 13, art. 1, 2 en 4 met RB 08, art. 1, 2 en 4. Het gaat bij de verruiming van de genoemde budgetten om enkele miljoenen ten opzichte van RB 08.

eerdergenoemde post ter bestrijding van de sociale ongelijkheid in de Derde Wereld. In de Memorie van Toelichting werd overigens geen verklaring gegeven voor dit fenomeen.

In de MvT bij RB 13 ging de toenmalige (demissionair) Minister van Buitenlandse Zaken, Uri Rosenthal (2010-2012), in op de grondslagen van het Nederlands buitenlands beleid. Als de drie pijlers onder dat beleid wees hij op de thema's veiligheid, welvaart en vrijheid. Ten behoeve van de veiligheid van Nederland, aldus de Minister, "... bevordert de regering in het buitenland vrede en stabiliteit en de internationale rechtsorde."³⁷⁹ Veiligheid vormde op haar beurt "... de basis voor onze welvaart, die we vergroten door economische diplomatie, gericht op handelsbelangen en energie- en grondstoffenzekerheid."³⁸⁰ Vrijheid, de derde pijler, werd door de regering vergroot door de bevordering van mensenrechten. De Minister wees met nadruk op de onderlinge samenhang en wisselwerking tussen de drie pijlers, en noemde in dat kader ook ontwikkelingssamenwerking, dat een bijdrage levert aan elke pijler in het bijzonder.³⁸¹

Vermeldenswaardig in dit verband was de hernieuwde prioriteitenstelling van het Nederlands buitenlands beleid, ingegeven door "de actualiteit",³⁸² waarmee blijkens het vervolg van de memorie werd verwezen naar de aanhoudende economische crisis en de onrust in het Midden-Oosten ten gevolge van de zogenoemde Arabische Lente.³⁸³ Op basis van die prioriteitenstelling stelde de Minister in 2013 bijzondere aandacht te zullen geven aan het bestrijden van de economische crisis, aan een "intensievere handel en samenwerking met opkomende economieën door economische diplomatie", en aan "het bevorderen van transitie in de (oostelijke en zuidelijke) buurlanden van de Europese Unie."³⁸⁴ Laatstgenoemde prioriteit werd ingegeven door de overweging dat "stagnatie niet alleen de bevolking in deze landen, maar ook Nederland schaadt."³⁸⁵ De Minister liet na te vermelden welk specifiek Nederlands belang met de aanhoudende onrust in het Midden-Oosten schade werd berokkend, echter, te denken valt aan de economische belangen van Nederland in die regio. Onderwijl verwees de Minister naar de principiële zijde van de medaille: buurlanden van de EU die democratische hervormingen doorvoerden, ontvingen economische steun; de landen die dergelijke hervormingen nalieten, konden rekenen op een verkoeling van de relatie, of – in het ergste geval – op sancties.³⁸⁶

Tal van internationale problemen op het gebied van veiligheid passeerden de revue in de MvT bij RB 13. Piraterij in de Somalische kustwateren, de toename van cyberaanvallen, de dreiging van terrorisme, en de toename van grensoverschrijdende criminaliteit dwongen volgens de Minister tot een adequate, internationale aanpak. Voor het Nederlands veiligheidsbeleid vormde de Trans-Atlantische samenwerking binnen de NAVO – nog altijd – "de hoeksteen".³⁸⁷

In de Memorie refereerde de Minister aan de hervorming van de diplomatieke dienst en de herindeling van het postennetwerk, waarbij hem een "betere [afstemming] op de Nederlandse belangen" voor ogen stond.³⁸⁸ Tegen die achtergrond, en op basis van gelijke beweegredenen, stelde de Minister dat "opkomende economieën en landen grenzend aan de EU [...], gezien het strategisch belang van hun ontwikkeling voor Nederland, de meest intensieve bilaterale aandacht [verdienen]."³⁸⁹ Tegelijkertijd wees de Minister op de

³⁷⁹ MvT bij RB 13, 7.

³⁸⁰ Ibidem.

³⁸¹ Ibidem.

³⁸² Ibidem.

³⁸³ Idem, 8.

³⁸⁴ Idem, 7.

³⁸⁵ Ibidem.

³⁸⁶ Idem, 24.

³⁸⁷ Idem, 9-10.

³⁸⁸ Idem, 8.

³⁸⁹ Idem, 8, 15-16.

verantwoordelijkheid van opkomende landen om bij te dragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde en de ontwikkelingssamenwerking. Ook het bedrijfsleven werd door de regering gevraagd “verantwoord gedrag” te tonen. De regering zelf stelde zich in bilateraal en multilateraal verband te blijven inzetten voor waarden als duurzaamheid, welvaartsdeling en mensenrechten.³⁹⁰

Voor ontwikkelingssamenwerking was in het jaar voorafgaand aan de presentatie van de Rijksbegroting voor 2013 een nieuw beleidsplan uitgedacht, gebaseerd op een viertal speerpunten, die in de MvT bij RB 13 werden toegelicht. Aan de hand van die speerpunten – respectievelijk ‘seksuele gezondheid’, ‘veiligheid en rechtsorde’, ‘voedselzekerheid’ en ‘water’ – zou Nederland concrete, specialistische hulp kunnen bieden aan zogenoemde partnerlanden, landen waarmee Nederland een hulprelatie onderhield. Het doel van dit beleidsplan was opnieuw, evenals in voorgaande jaren, het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de ontwikkelingshulp.³⁹¹

Alles in de Rijksbegroting voor 2013 wijst erop dat het economisch eigen belang van Nederland meer en meer op de voorgrond kwam te staan, een proces dat wellicht nog steeds voortgaat. De prioriteitenstelling van de toenmalige regering, volledig georiënteerd op de verbetering van de economische toestand van het land, wijst in die richting. Anders dan in het verleden schenen thema’s als mensenrechten en ontwikkelingshulp in 2012 volledig ondergeschikt te zijn gemaakt aan de behartiging van het eigen belang in enge zin. Een dergelijke tendens werd niet eerder in de periode van 1945 tot 2013 waargenomen, zelfs niet in periodes met een vergelijkbare economische conjunctuur.

Samenvattend, in dit hoofdstuk werd de inhoud van twee beleidsnota’s en veertien Rijksbegrotingen uit de periode tussen 1945 en 2013 in chronologische volgorde behandeld. Geprobeerd is om de hoofdthema’s weer te geven, zodat een eerlijk beeld geschetst wordt van wat er zoal speelde in de buitenlandse politiek van Nederland in genoemde periode. Tegelijkertijd is vooral aandacht gegeven aan die passages die gerelateerd zijn aan de onderzoeksvraag en dus in het bijzonder met de Nederlandse belangen van doen hebben.

Zoals in de eerste paragraaf werd benadrukt moeten officiële documenten met enige voorzichtigheid worden gebruikt om daaruit het buitenlands beleid af te willen leiden. Niettemin zijn de genoemde bronnen goed bruikbaar voor dat doel, aangezien zij zeer toegankelijk en voldoende objectief zijn. In het volgende hoofdstuk worden de hoofdlijnen van het Nederlands buitenlands beleid uit de in dit hoofdstuk behandelde bronnen gedestilleerd en wordt ingegaan op de vraag welke plaats de behartiging van het eigen belang in enge zin daarin kreeg toebedeeld, hoewel iets daarvan al bleek in dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 4: Analyse van de beleidsdocumenten

In het vorige hoofdstuk is de inhoud van de beleidsdocumenten die aan dit onderzoek ten grondslag liggen uitvoerig behandeld. In onderhavig hoofdstuk wordt op basis daarvan gezocht naar de plaats van het nationaal belang – in enge zin – in het Nederlands buitenlands beleid in de periode van 1945 tot 2013.

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke plaats het nationaal belang kreeg toegedicht in de behandelde bronnen. In de tweede paragraaf worden de ideële pretenties, die er ten aanzien van de behartiging van het eigen belang kunnen zijn, afgezet tegen statistische gegevens over de toe- dan wel afname van de handelsvolumes, om daarmee

³⁹⁰ MvT bij RB 13, 16-17.

³⁹¹ Idem, 20-21.

eventuele hypocrisie, de discrepantie tussen ‘talk’ en ‘action’, te onderscheppen.³⁹² Gezocht wordt naar een correlatie tussen de principiële overwegingen in het voorgenomen buitenlands beleid, bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking of mensenrechten, en een groei in het handelsvolume van Nederland. Vooral de landen waarmee Nederland in een bepaalde periode een hulprelatie onderhield, krijgen in die zoektocht een bijzondere plaats toebedeeld.

§4.1 De plaats van het nationaal belang in de documenten

Zoals gezegd, wordt in de huidige paragraaf ingegaan op de plaats van het eigen belang in de in het vorige hoofdstuk behandelde beleidsdocumenten – veertien Rijksbegrotingen en twee beleidsnota’s.³⁹³ Ook het continuïteitsaspect komt daarbij aan de orde. Bij de zoektocht naar referenties aan het eigen belang in die documenten moet in het achterhoofd worden gehouden dat alleen expliciete referenties een weergave kunnen zijn van het officiële beleid. Impliciete verwijzingen duiden op hypocrisie, op een bepaalde mate van schijnheiligheid, omdat in die gevallen niet ronduit wordt verwezen naar de behartiging van het eigen belang, maar veeleer naar principiële en ideële overwegingen. Al zou dat slechts een kwestie zijn van stijl, niet meer dan een keuze in de presentatie, dan nog zou de vraag naar boven komen waarom een dergelijke stijl wordt gehanteerd, waarom men kiest voor het bedekken van de eigenlijke bedoelingen van de regering met omfloerste en gezwollen termen. Wat zou daar meer achter kunnen zitten dan dat de makers van het beleid, om welke reden dan ook, niet willen dat bepaalde zaken – in dit geval de behartiging van het eigen, materiële belang – open en bloot naar buiten komen? Wanneer men in plaats daarvan kiest voor het vernissen van de oorspronkelijke bedoelingen van het beleid, dan kan met recht gesproken worden over ‘organized hypocrisy’.

Uit de weergave van de inhoud van de beleidsdocumenten in het vorige hoofdstuk blijkt dat er in de eerste decennia na 1945 geen gebruik werd gemaakt van expliciete verwijzingen naar het nationaal belang in enge zin. In 1947 (RB 48) werd bijvoorbeeld wel gerefereerd aan het noodzakelijke herstel van de Nederlandse welvaart, maar zonder dit te benoemen als een specifiek eigen belang. Bovendien stond het herstel van de welvaart op de tweede plaats; als eerste doelstelling werd genoemd de handhaving van de internationale rechtsorde, waarmee het beeld werd opgeroepen dat het Nederlands beleid vooreerst was gericht op de behartiging van het mondiaal gemeenschappelijk belang.

Zo ook in RB 58; de intensivering van de economische samenwerking binnen Europa en het creëren van een vrijhandelszone werd weliswaar aangemerkt als doelstelling van het buitenlands beleid, echter, slechts op de tweede plaats. Opnieuw werd vermeden te verwijzen naar de behartiging van het eigen belang in enge zin, hoewel het – gezien genoemde doelstelling – evident is dat de behartiging van een dergelijk belang wel degelijk een prominente plaats in het buitenlands beleid opeiste. Wel werd in RB 58 verwezen naar het belang van Nederland bij zijn kennis en reputatie op het gebied van het internationaal recht, wat echter dient te worden opgevat als de behartiging van het nationaal belang in ruime zin. Opvallend is toch ook dat in RB 58, ten opzichte van het jaar ervoor, was bezuinigd op ontwikkelingshulp, terwijl er wel geld was uitgetrokken voor een nieuwe kostenpost op de begroting, namelijk ‘Internationale Technische hulpprogramma’s’. Een belangrijk onderdeel van die hulpprogramma’s was het zogenoemde ‘Fellowship-programma’, waarmee talentvolle jongeren uit ontwikkelingslanden werden aangetrokken om hun studie in Nederland te vervolgen. De vraag is of die jongeren hun expertise vervolgens daadwerkelijk aanwendden

³⁹² Zie hoofdstuk 2.3; vergelijk met het concept ‘organized hypocrisy’ van Krasner. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, 8.

³⁹³ Ten behoeve van de analyse is in bijlage 1 een schematisch overzicht van de inhoud van de behandelde beleidsdocumenten opgenomen.

ten behoeve van het land van herkomst, of kozen voor een carrière in het Westen, en daarmee het officiële doel van het programma – indirecte hulp aan ontwikkelingslanden – feitelijk werd teniet gedaan en veeleer het economisch belang van Nederland werd gediend.

De doelstellingen van het buitenlands beleid zoals verwoord in RB 63 kwamen grofweg overeen met de doelstellingen neergelegd in RB 58. Voor het eerst sinds 1945 werd door de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de situatie van de mensenrechten in landen waarmee Nederland economische betrekkingen onderhield. Het is veelzeggend dat Minister Luns zich op dit punt van commentaar onthield. Op de vraag van de Kamer waarom met de EEG geassocieerde, democratische landen werden voorbijgaan in de indeling van het diplomatieke postennetwerk, terwijl andere, minder democratische landen wel werden bediend, antwoordde Minister Luns met een verwijzing naar de Nederlandse belangen in het algemeen, hoewel het voor de hand ligt dat daarmee bedoeld werd op de directe economische belangen van Nederland. Wat betreft de verhoging van de Nederlandse bijdrage aan de ontwikkelingshulpprogramma's van de VN, verdient aandacht dat Nederland daartoe overging pas na herhaaldelijke aandrang vanuit de VN. Dat zou kunnen betekenen dat Nederland er toentertijd niet vanuit enige principiële overtuiging toe overging om zijn bijdrage aan ontwikkelingshulp op te schroeven, maar slechts reageerde op prikkels van buitenaf. In dat geval diende ontwikkelingshulp het Nederlands nationaal belang in ruime zin, namelijk tot bestendiging van de Nederlandse betrekkingen met de internationale gemeenschap. Een soortgelijke beweging valt waar te nemen in het Nederlandse streven naar Europese eenheid en integratie, wat door Minister Luns als primaire taak van de Nederlandse regering werd aangemerkt, echter, pas nadat de Amerikaanse president John F. Kennedy de Europese eenheid als voorwaarde had gesteld voor een intensivering van de economische samenwerking en een eventueel in te stellen Trans-Atlantische vrijhandelszone. Zonder dat Minister Luns refereerde aan enig Nederlands nationaal belang bij een grotere Europese eenheid, blijkt hieruit zeer duidelijk dat Luns blij gaf van een enigszins reactief gevoerd beleid, direct ingegeven door de Nederlandse nationale belangen in enge zin, zonder dat dit belang als zodanig werd geformuleerd in de officiële beleidsdocumenten.

De begroting voor 1968 wordt gekenmerkt door een substantiële verhoging van het budget voor ontwikkelingshulp. Dat gegeven lijkt in eerste instantie te wijzen op een 'idealisering' van het Nederlands buitenlands beleid. Ontwikkelingshulp is immers in de eerste plaats gericht op de behartiging van de belangen van een ander en vergt om die reden in zekere zin een bepaalde mate van altruïsme. In dat verband moet echter wel worden gewezen op de evenredige verhoging van het budget voor het eerdergenoemde Fellowship-programma, waarmee vermoedelijk tevens het Nederlands economisch belang in belangrijke mate was gediend. In die richting wijst ook de opstelling van Minister Luns met betrekking tot een tweetal belangrijke veiligheids- en mensenrechtenkwesties. Betreffende de gewenste ontspanning in de Oost-West-verhouding werd door de Minister opgemerkt dat het intensiveren van de bilaterale betrekkingen met Oost-Europese landen bijdroeg in de verwezenlijking van dat doel. In één adem wees de Minister echter op de economische voordelen van dergelijke contacten. Die tweeslag is opnieuw terug te zien in het Nederlands beleid met betrekking tot de crisis in het Midden-Oosten, waar de Minister aangaf bij te willen dragen aan een oplossing voor het conflict en een verbetering van de omstandigheden van de Palestijnse vluchtelingen, maar in het bijzonder aandacht vroeg voor de aanhoudende blokkering van het Suezkanaal, hetgeen vanzelfsprekend een uiterst negatief effect had op de internationale scheepvaart. Dezelfde, op de behartiging van het eigen economisch belang gerichte beleidsoverweging kwam opnieuw terug in de Memorie van Toelichting bij RB 73, toen gekoppeld aan de economische noodzaak van continuïteit in de aardolievoorziening van Nederland. Niettemin ontbrak iedere expliciete verwijzing naar het nationaal belang in enge zin in de behandelde beleidsdocumenten, hoewel het bovenstaande wijst op een aanhoudende, vooropstaande behartiging van het Nederlands economisch belang.

De Rijksbegroting voor 1973 laat overigens opnieuw een toename zien in het budget bestemd voor ontwikkelingshulp. Op verschillende manieren, zowel via de VN, de EEG en particuliere hulporganisaties, als via de eigen hulpprogramma's, droeg de Nederlandse regering haar steentje bij. Daarbij verdient opmerking dat voor het eerst werd verwezen naar de zogenoemde 'belangenparalleliteit' in de ontwikkelingssamenwerking, dat wil zeggen, naar de wederzijdse belangen van zowel donor als ontvangers. De Ministers Schmelzer en Boertien refereerden in dit verband aan het toepassen van handelsprincipes, wat impliceert dat voor beide partijen economische belangen in het geding waren. Toch werd niet expliciet naar het Nederlands materieel belang bij ontwikkelingshulp verwezen. Een andere aanwijzing voor de voortdurende behartiging van het eigen belang in enge zin is de ambivalentie in de Nederlandse opstelling op het punt van dekolonisatie, waar Nederland niet alleen op het door de internationale gemeenschap erkende zelfbeschikkingsrecht een uitzondering maakte voor kleine, niet-zelfbesturende gebieden, waartoe de Nederlandse Antillen ongetwijfeld gerekend zouden worden, maar ook een verschillende benadering koos ten opzichte van respectievelijk de Britse koloniale politiek en de Portugese koloniale politiek. Het Britse beleid werd met veel meer voorzichtigheid beoordeeld dan de Portugese politiek dienaangaande, wat eenvoudig verklaard kan worden vanuit het grote economische belang van Nederland bij de handelsbetrekkingen met de Britten, terwijl Nederland in de Portugese gebieden aanzienlijk minder economische belangen had. Daarbij moet overigens bedacht worden dat Portugal tot 1974 een dictatuur was, een feit dat ongetwijfeld bijdroeg aan de hardere veroordeling van de Portugese politiek door Nederland. Niettemin is het zeer waarschijnlijk dat de geringe economische belangen van Nederland in Portugal die benadering, namelijk de keuze om het Portugees beleid scherp te veroordelen, in belangrijke mate vereenvoudigd hebben.

Minister Van der Stoep, verantwoordelijk voor de Rijksbegroting voor 1978, begon zijn Memorie van Toelichting met het benadrukken van de inzet en de verdiensten van Nederland op het gebied van de internationale mensenrechten, armoedebestrijding en vrede. Ook omschreef hij het Nederlandse streven naar de realisering van een nieuwe internationale economische orde, na de Trans-Atlantische samenwerking en het bevorderen van de Europese integratie, als één van de belangrijkste constanten in het Nederlands buitenlands beleid. Dat werd benadrukt door opnieuw een forse verhoging van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het Nederlands buitenlands beleid verkreeg daarmee een voor het oog overtuigende, ideële inslag. Dat de Minister aangaf dat ook Nederland en andere Westerse landen gebaat waren bij een oplossing voor het ontwikkelingsvraagstuk, en hij dus indirect verwees naar het eigen belang, doet daar nauwelijks wat aan af.

In de beleidsnota 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid' van 1979 werd de principiële grondslag van het beleid op het punt van de mensenrechtenbescherming verder uitgewerkt.³⁹⁴ Voor het eerst onderkende de regering expliciet dat het buitenlands beleid de nationale belangen behartigde, zij het in ruime zin. Tegelijkertijd zette de regering een streep onder haar voornemen om zich meer in te zetten voor de bevordering en handhaving van mensenrechten. Het feit dat de regering aangaf slechts dan economische sancties op niet-naleving van de mensenrechten te zullen toepassen wanneer er geen andere mogelijkheid was, wanneer er een redelijke kans op succes was, en wanneer dergelijke sancties geen grote schade aan de Nederlandse belangen zou berokkenen, wijst echter op een zekere terughoudendheid. Duidelijk is in ieder geval dat het economisch belang van Nederland zwaar mee zou wegen in het overwegen van eventuele sancties. Met die inslag benadrukte de mensenrechtennota niet alleen de overtuiging van de Nederlandse regering dat mensenrechten belangrijk genoeg waren om zich ervoor in te zetten, maar tevens dat het belang van de Nederlandse welvaart en economie op de achtergrond steeds meebewoog.

³⁹⁴ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid'.

In de Memorie van Toelichting bij RB 83 werd voor wat betreft de ontwikkelingssamenwerking verwezen naar bewogenheid en solidariteit als grondbeginselen van dat beleid. De Ministers Terlouw en Van Dijk stelden dat het voor Nederland in politiek en moreel opzicht noodzakelijk was om te streven naar een eerlijkere welvaartsdeling in de wereld. Het feit dat zij daarop direct lieten volgen hoezeer de ontwikkeling van de Derde Wereld voor Nederland en andere Westerse landen van belang was, duidt echter op het significante economische, op het eigen belang gerichte element in het ontwikkelingsbeleid. Dat de versterking en het behoud van de positie van het Nederlandse bedrijfsleven als pijler van het buitenlands beleid werd aangewezen, onderstreept die constatering. De verhoging van het budget voor ontwikkelingshulp in de Rijksbegroting voor 1983 en het daarin opnemen van een nieuwe post 'Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden' komt daarmee in een geheel ander, wat realistischer licht te staan. Een dergelijke dubbelhartigheid is ook waar te nemen in de wens van de toenmalige regering om de contacten op de Aziatische en Australische continenten te intensiveren, waarbij ter motivatie gewezen werd op het feit dat meer dan de helft van de wereldbevolking zich op die continenten bevond, vervolgens op de mondiale effecten van conflicten in die regio, en – slechts – in de derde plaats op de economische belangen van het Nederlandse bedrijfsleven.

In 1987 werden door de Ministers Van den Broek en Bukman de thema's vrede en veiligheid, welvaart en gerechtigheid in de wereld aangewezen als doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid. Het is opmerkelijk dat het streven naar welvaart in de wereld expliciet werd genoemd. Echter, hoewel het nationaal, materieel belang van Nederland met dat streven direct was gemoeid, nochtans werd dit belang niet als zodanig benoemd, zodat ook in de Rijksbegroting voor 1988, evenals in de daarbij behorende Memorie van Toelichting, een expliciete referentie aan de behartiging van het Nederlands belang in enge zin ontbreekt. In dit verband is het zeer opvallend dat de regering op grond van humanitaire overwegingen aandacht vroeg voor de diverse conflicten die er op dat moment in de wereld gaande waren, maar ten aanzien van de oorlog tussen Irak en Iran niet naliet om te wijzen op de internationale economische dimensie van het conflict en het belang van de internationale scheepvaart bij een einde daaraan.

Waar in de voorgaande Rijksbegrotingen nooit expliciet, maar wel vaak impliciet naar het Nederlands nationaal belang in enge zin werd verwezen, is de Rijksbegroting voor het jaar 1993 een vreemde eend in de bijt. In de begroting werd opnieuw fors meer geld opzij gezet voor ontwikkelingshulp, dit keer gecombineerd met aandacht voor andere mondiale problemen, zoals migratie en milieu. Echter, nergens in de Memorie van Toelichting werd – expliciet noch impliciet – gerefereerd aan het eigenbelang, laat staan aan het puur materiële eigenbelang. Integendeel, door Minister Van den Broek werd herhaaldelijk verwezen naar bepaalde principes als grondslag voor het beleid, waaronder ook de bescherming van mensenrechten. Dat roept de vraag op of Nederland in die periode daadwerkelijk het eigenbelang uit het oog verloren had, en zich volledig richtte op zijn rol als wereldverbeteraar. Een andere uitleg is, dat Nederland zich begin jaren negentig op het toppunt van zijn 'organized hypocrisy' bevond, dat het nationaal belang in enge zin de regering wel degelijk voor ogen stond, maar dat er om wat voor reden dan ook voor gekozen werd aan die doelstelling geen uiting te geven in de officiële beleidsdocumenten.

Laatstgenoemde optie ligt verreweg het meest voor de hand. Het belangrijkste bewijs voor die conclusie wordt geleverd door niemand minder dan Minister Van Mierlo, die verantwoordelijk was voor de beleidsnota getiteld 'Herijking van het buitenlands beleid' uit 1995, waarin hij stelde dat de Nederlandse regering nooit de behartiging van de eigen belangen had verzaakt, hoewel dat wel vaak het geval leek te zijn.³⁹⁵ De Minister wees op de "[traditionele] schroom om het buitenlands beleid expliciet in het teken van nationaal belang

³⁹⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'Herijking van het buitenlands beleid', 11.

te stellen.”³⁹⁶ Die schroom was verleden tijd, ook blijktens de doelstellingen van het buitenlands beleid zoals geformuleerd in de Herijkingsnota, waarin de economische samenwerking met opkomende markten een prominente plek inneemt.

Met zijn expliciete verwijzing naar het nationaal belang, waarbij Van Mierlo ook de economische belangen insloot, luidde de Minister als het ware een nieuw tijdperk in, waarin in vrijwel iedere Rijksbegroting en de bijbehorende Memorie van Toelichting werd verwezen naar de taak van de regering om middels haar buitenlands beleid het nationaal belang, ook het nationaal belang in enge zin, te behartigen. Zo werd in 1997 nadrukkelijk gewezen op de kansen van de aantrekkende wereldeconomie voor Nederland en op de mogelijkheden voor het Nederlandse bedrijfsleven in opkomende markten als China en Rusland. In 2012 werd opnieuw ingezet op het intensiveren van de bilaterale contacten met deze landen. Ook de internationale samenwerking werd expliciet in het teken van de economie gesteld; in dat verband werd herhaaldelijk verwezen naar het belang van de Europese integratie voor het behoud van de Nederlandse welvaart. Ten aanzien van de indeling van het postennetwerk werd in 2002, en opnieuw in 2012, door de regering benadrukt dat de economische belangen van Nederland in een bepaald land doorslaggevend waren voor het al dan niet openen of aanhouden van een diplomatieke post. Betreffende het punt van de mensenrechten werd door Minister Verhagen in 2007 expliciet gewezen op het belang van de bescherming en bevordering van mensenrechten voor het realiseren van de Nederlandse materiële belangen. Zelfs werd door Minister De Hoop Scheffer in 2002 gesteld dat de Nederlandse economische belangen in het Midden-Oosten konden worden ingezet om de stabiliteit aldaar te bevorderen.

De periode vanaf 1995 tot 2013 werd aldus beheerst door een zeker pragmatisme, waarbij steeds in de eerste plaats werd gekeken naar de Nederlandse belangen in enge zin. Verdere bevestiging voor die conclusie is te vinden in de doelstellingen van de regering, zoals deze zijn geformuleerd in respectievelijk de Memories van Toelichting bij de Rijksbegrotingen voor 2008 en 2013, waarin is opgenomen dat het Nederlands buitenlands beleid – in eerste instantie (!) – was gericht op het profiteren van de kansen die de globalisering aan Nederland bood, in 2007, en op het bestrijden van de economische crisis en het intensiveren van de handel met opkomende economieën, in 2012.

Ondanks de gewijzigde doelstellingen en de meer pragmatische insteek van het buitenlands beleid, werden de officiële uitgangspunten van het Nederlands beleid in de periode van 1995 tot 2013 nauwelijks gewijzigd. In 2002 werd gerefereerd aan de zogenaamde Nederlandse tradities van mensenrechten, veiligheid en rechtvaardige verhoudingen. Het eigenbelang in enge zin is in die drieslag niet terug te zien. In 2012 daarentegen werd verwezen naar veiligheid, welvaart en vrijheid, waarbij de nadruk werd gelegd op het belang van veiligheid en stabiliteit voor het behoud en de groei van de Nederlandse welvaart. De meest expliciete verwijzing naar het eigen belang in enge zin in de grondslag van het Nederlands buitenlands beleid is te vinden in de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 2008, waarin enerzijds werd gewezen op de waarden vrijheid, democratie, mensenrechten, solidariteit en humaniteit, maar anderzijds – zonder enige terughoudendheid – op het nationaal belang.

De hernieuwde prioriteitenstelling sinds 1995 is goed terug te zien in de begrotingen die in de genoemde periode door de regering zijn voorgesteld. De in de begroting voor 2003 opgenomen nieuwe post ‘Politieke en economische belangenbehartiging’ is daarvan het meest duidelijke voorbeeld, echter, de oorsprong van de omslag in het buitenlands beleid moet gezocht worden in 1995, in de Herijkingsnota.

³⁹⁶ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Herijking van het buitenlands beleid’, 11.

§4.2 Cijfers in beeld

Uit het in de vorige paragraaf geschetste beeld van het Nederlands buitenlands beleid, en in het bijzonder van de plaats van het eigen belang daarin, zou de conclusie getrokken kunnen worden dat het eigen belang in de periode tussen de Tweede Oorlog en nu steeds leidend is geweest, met die kanttekening dat de regering dat pas sinds midden jaren negentig is begonnen toe geven. Ook zou geconcludeerd kunnen worden dat tot op dat moment de behartiging van het eigen belang, zowel in ruime als in enge zin, werd gedekt door de vele ideële pretenties zoals deze uit de beleidsdocumenten naar voren kwamen. Toch zouden dergelijke conclusies, slechts gebaseerd op de teksten van beleidsnota's en (Memories van Toelichting bij) begrotingen, naar alle waarschijnlijkheid geen recht doen aan de praktijk. Om bovenstaande conclusies te staven, is het noodzakelijk om de daadwerkelijke toe- dan wel afname in de handelsvolumes in de periode van 1945 tot 2013 te onderzoeken op hun eventuele overeenkomst met datgene wat reeds uit de beleidsnota's gededuceerd werd.

Ten behoeve van dit onderzoek worden op de volgende pagina's enkele grafieken weergegeven, met daarin opgenomen respectievelijk de in- en uitvoercijfers van de Nederlandse handel met het buitenland. De jaartallen die in de grafieken zijn vermeld, komen overeen met het jaar waarvoor een specifieke Rijksbegroting was bedoeld plus één jaar. Er wordt derhalve vanuit gegaan dat reeds in het volgende jaar de effecten van het beleid – zoals aangenomen in de Rijksbegroting van het vorige jaar – zichtbaar zouden moeten zijn. Ten behoeve van de controleerbaarheid zijn, behalve de grafieken in dit hoofdstuk, in de bijlagen de 'platte' cijfers opgenomen.³⁹⁷

Het eerste dat opvalt bij de bestudering van zowel figuur 1 als figuur 3 is het relatief grote belang van Europa voor de in- en export van Nederland, een belang dat sinds de oprichting van de EGKS in 1951 alleen maar groter is geworden. Duitsland, en in mindere mate de Benelux, waren en zijn op Europees niveau nog steeds de belangrijkste handelspartners van Nederland. Dit verklaart de aanhoudende aandacht van Nederland voor de samenwerking binnen de Benelux, maar ook het Nederlandse streven naar de totstandkoming van de Europese interne markt begin jaren negentig. Zowel in de in- als uitvoer van en naar Europa valt sinds 1994 een versnelde groei waar te nemen.

Een ander in het oog lopend aspect is de plotseling groei van de import zowel als de export sinds het begin van de jaren zeventig (figuur 2 en 4). Opvallend is dat die groei zich voordeed in een periode van 'idealiseren' in het Nederlands buitenlands beleid,³⁹⁸ een periode waarin grote nadruk werd gelegd op ontwikkelingshulp, terwijl niettemin het eigen belang in enge zin – zij het bedekt en op de achtergrond – een belangrijke rol bleef spelen. Het ligt voor de hand dat de Nederlandse aandacht voor ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten in de jaren zeventig, culminerend in de Mensenrechtennota van 1979, een gevolg was van de toenemende economische contacten met en belangen in ontwikkelingslanden, niet andersom. Zonder toenemende handelscontacten met de Derde Wereld zou Nederland vermoedelijk niet of minder geneigd zijn geweest om te investeren in de ontwikkeling van diezelfde landen. Het omgekeerde daarentegen is minder waarschijnlijk; immers, zou Nederland investeren in landen waarmee zij in de toekomst – wellicht – handelsbetrekkingen zou kunnen aangaan? Logischer is het dat Nederland reeds aanzienlijke economische belangen in de Derde Wereld had, en daardoor gedreven werd te investeren in de economische ontwikkeling daarvan. Voorwaarde voor die economische ontwikkeling was stabiliteit. De Nederlandse inzet op de bescherming van mensenrechten in ontwikkelingslanden diende die stabiliteit te verzekeren. Een dergelijk verband tussen de bescherming van de mensenrechten enerzijds en de behartiging van het eigen, economisch belang is zeer waarschijnlijk. Een vergelijkbare gedachte komt terug in de Rijksbegroting

³⁹⁷ Zie bijlage 2 en bijlage 3.

³⁹⁸ Zie §4.1.

voor 2013.³⁹⁹ Echter, in RB 13 wordt dat verband onomwonden toegegeven, terwijl in de jaren zeventig gekozen werd voor een ideële rechtvaardiging van het beleid.

Vooraf de handel met Amerika en Azië, en – hoewel beduidend minder – met Afrika, trok aan in de jaren zeventig, een groei die vooral voor wat betreft de laatste twee aanhield tot het einde van de jaren tachtig en toen omsloeg in een plotselinge krimp. Die teruggang kan waarschijnlijk het best verklaard worden aan de hand van de gebeurtenissen die verband hielden met de val van de Sovjet-Unie en de vele politieke en economische omwentelingen die daardoor veroorzaakt werden. Echter, blijkens de grafieken werd het midden van de jaren negentig gekenmerkt door een periode van voorzichtig herstel, waarna de vooral handel met Azië en Amerika een hoge vlucht doormaakte, een stijging die zich in ieder geval heeft doorgezet tot in 2012. Vanaf 2004 is ook de handel op de Afrikaanse markt gestaag toegenomen. Blijkens bijlage 2 was de handel met Azië vooral belangrijk voor de Nederlandse import, waarbij het de cijfers met betrekking tot de invoer uit zowel China als Saoedi-Arabië zijn die opvallen. Het eerste land staat bekend om zijn leverantie van goedkope consumentenproducten, het tweede om de enorme hoeveelheden olie die het exporteert. In de import uit Saoedi-Arabië deed zich vanaf het einde van de jaren zestig tot 1980 een exponentiële groei voor, waarna de invoer van olie in 1984 plotseling terugviel tot minder dan een zesde. Die terugval is waarschijnlijk te wijten aan de aanhoudende onrust in het Midden-Oosten in het midden van de jaren tachtig, veroorzaakt door het conflict tussen Irak en Iran, dat zijn weerslag had op de gehele regio. Ook in de jaren negentig en in het eerste decennium na het jaar 2000 hield die onrust aan, reden waarom er pas sinds enkele jaren weer sprake van een sterke toename in de import – vermoedelijk van ruwe olie – uit Saoedi-Arabië.⁴⁰⁰ Het belang van de import uit Saoedi-Arabië verklaart overigens wel de aanhoudende Nederlandse aandacht voor de vrede en stabiliteit in het Midden-Oosten, een belang waaraan herhaaldelijk werd gerefereerd, hoewel in bedekte termen van humaniteit en solidariteit. De correlatie tussen de cijfers en het gevoerde beleid ontmaskert die rechtvaardiging en onthult de achterliggende motivatie, namelijk de behartiging van het Nederlands belang in enge zin.

Wat opvalt aan de handel met het Afrikaanse continent is dat de export steeds iets achterbleef bij de import.⁴⁰¹ Daaraan zou – te haastig – de conclusie verbonden kunnen worden dat de Nederlandse ontwikkelingshulp in het geheel niet werd ingegeven door de behartiging van het eigen belang in enge zin, maar oprecht idealistisch van aard was, dat Afrika niet werd gebruikt als afzetmarkt voor het rijke westen, maar, in tegendeel, dat het Afrikaanse continent werd gediend door de invoer van grote hoeveelheden goederen. Echter, in de hier behandelde cijfers is slechts rekening gehouden met de in- en uitvoer van goederen, terwijl de in- en uitvoer van diensten achterwege is gelaten. Dit geeft een enigszins vertekend beeld, zeker met betrekking tot de handel met het Afrikaanse continent. Uit de in dit onderzoek behandelde beleidsdocumenten blijkt dat Nederland vele diensten en veel kennis exporteerde naar ontwikkelingslanden, voornamelijk naar landen in Afrika. De dienstensector is immers traditioneel van groot belang voor de Nederlandse economie. De in der haast getrokken conclusie dat het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van Afrika niet werd ingegeven door egoïstische, maar door ideële motieven, houdt daarom geen stand, hoewel het tegendeel slechts met genoemde redenering, en evenmin met cijfers, bewezen kan worden.

Zeer opmerkelijk is het gegeven dat de Nederlandse regering voor het eerst uitkwam voor haar bijzondere zorg ten behoeve van het nationaal belang – zowel in ruime als in enge zin – in het midden van de jaren negentig, in een periode van hoogconjunctuur. De vraag wordt dan opgeroepen waarom de Nederlandse regering niet juist van dat moment gebruik

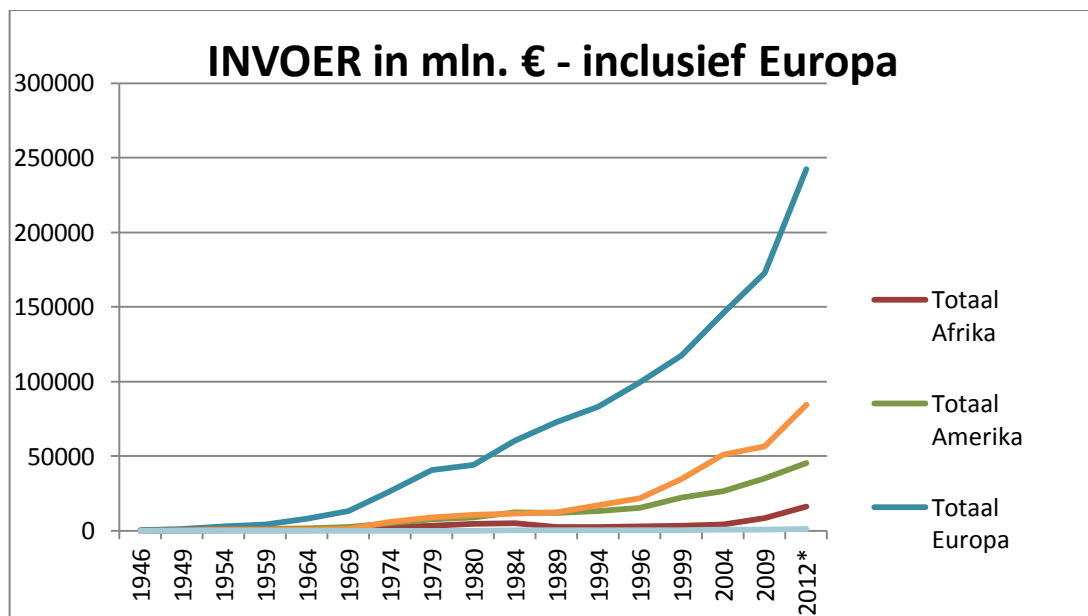
³⁹⁹ Zie §4.1.

⁴⁰⁰ Zie bijlage 3.

⁴⁰¹ Zie figuur 2 en 4.

maakte om de behartiging van het eigen belang te verzwijgen en de principes hoog in de mast te hijsen. Immers, gezien het verleden ervan uitgaande dat principiële zaken juist dan aandacht kregen wanneer de economische omstandigheden dat toelieten, is het opmerkelijk dat het omgekeerde hier het geval lijkt te zijn. Een verklaring voor dit fenomeen kan niet gegeven worden aan de hand van de beleidsdocumenten, noch met behulp van de gebruikte cijfers. Vermoedelijk was er toch enigszins sprake van een cultuuromslag, een omslag in het denken, een vermoeden dat gedeeld wordt door Van Schie.⁴⁰² Rob de Wijk daarentegen ontkent dat er op het Ministerie van Buitenlandse Zaken ooit sprake is geweest van een mentaliteitsverandering, stellend dat “het ministerie van oudsher een traditioneel, enigszins conservatief bolwerk is.”⁴⁰³ Ook betwist De Wijk dat de Herijkingsnota van Minister Van Mierlo iets heeft gewijzigd in de uitgangspunten en doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid.⁴⁰⁴ Daarmee gaat hij echter voorbij aan de aantoonbare verandering in de beleidsdocumenten ten aanzien van de behartiging van het economisch eigen belang sinds 1995. Die wijziging in het officiële beleid wijst erop dat er zich wel degelijk een bepaalde cultuuromslag heeft voorgedaan. De vraag is dan wanneer die omslag is begonnen, en welke personen de dragers daarvan waren. Speelde die mentaliteitsverandering zich af op het lagere niveau van de ambtenaren? Of deed die verandering zich voor op het hogere niveau van de bewindslieden? Was de individuele persoon van Hans van Mierlo, als liberale vernieuwer, de initiator van die omslag? Of ligt de oorsprong ervan in de jaren of decennia voor de herijking van het buitenlands beleid?

Die vragen komen vanzelf op wanneer gesproken werd over de ingrijpende wijziging ten aanzien van de behartiging van het eigen belang in het Nederlands buitenlands beleid. Echter, het gaat binnen het kader van dit onderzoek te ver om op die vragen een antwoord te geven, reden waarom daarop niet verder wordt ingegaan.

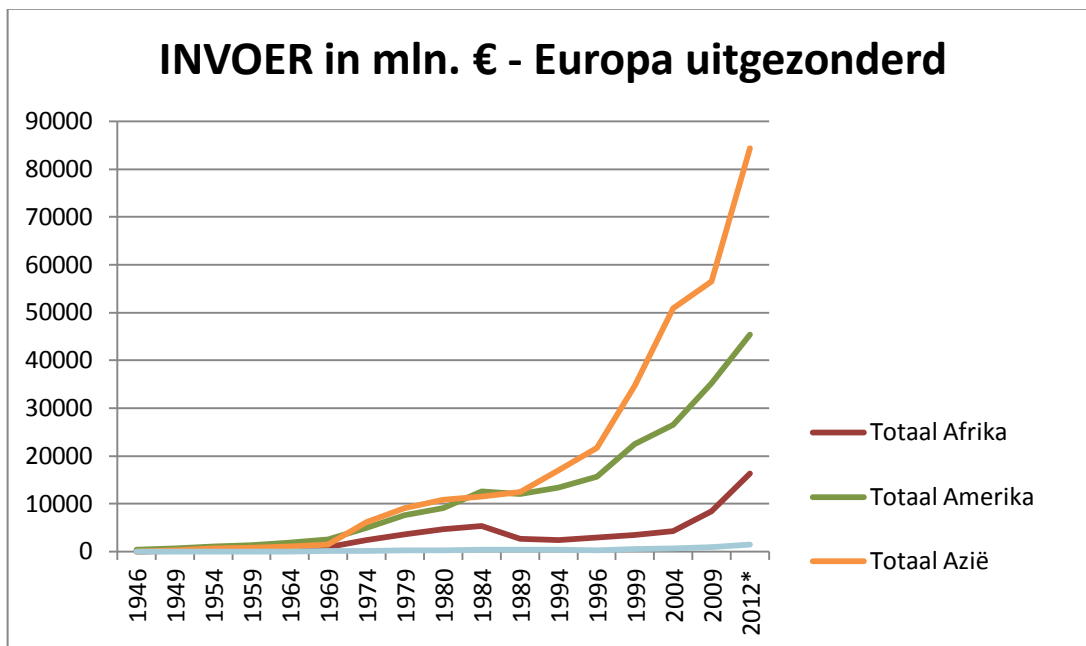


Figuur 1 Invoer in mln. € - inclusief Europa (bron: CBS Statline)

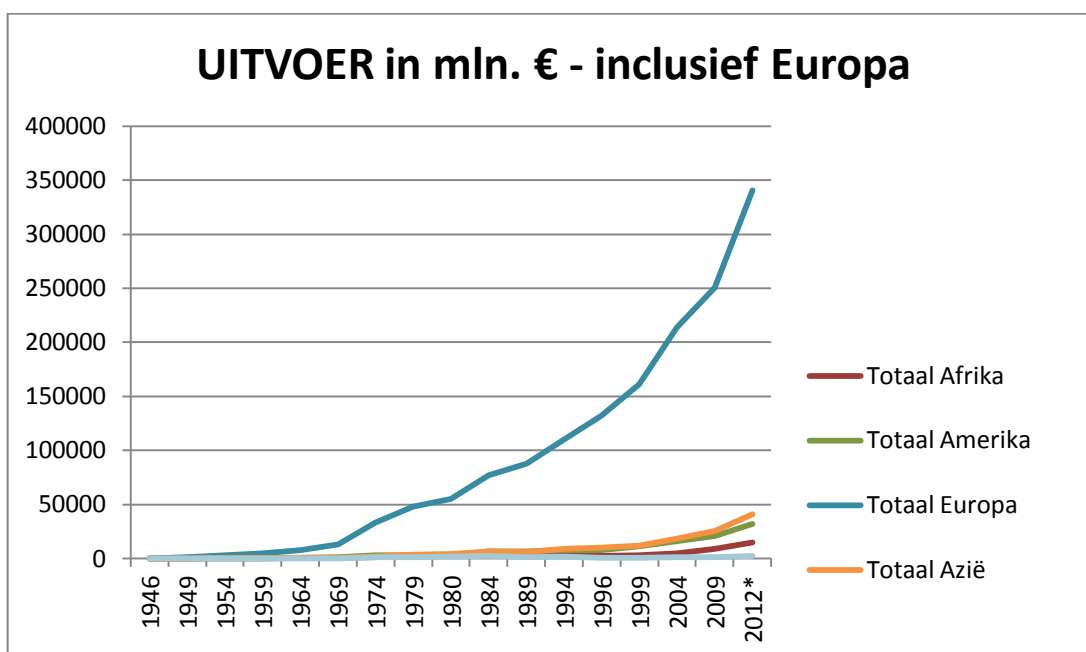
⁴⁰² Van Schie, *Nationaal belang*, 1-3.

⁴⁰³ R. de Wijk, ‘Nederland en de nieuwe werkelijkheid’, in: *Internationale Spectator*, vol. 57, nr. 7/8 (juli/augustus 2003) 353-359, 356.

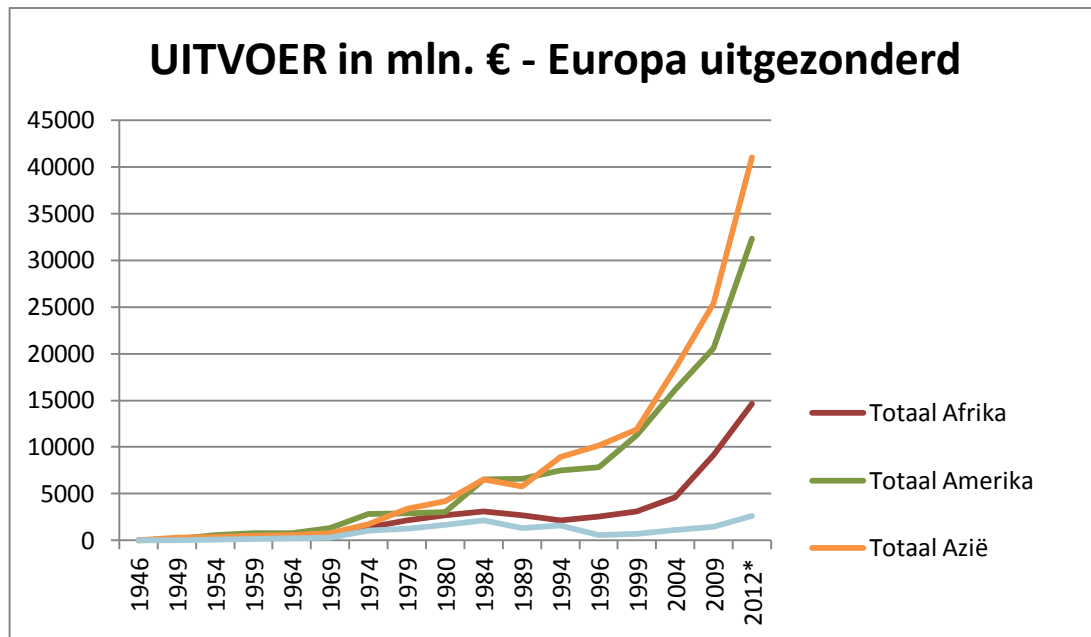
⁴⁰⁴ Ibidem.



Figuur 2 Invoer in mln. € - uitgezonderd Europa (bron: CBS Statline)



Figuur 3 Uitvoer in mln. € - inclusief Europa (bron: CBS Statline)



Figuur 4 Uitvoer in mln. € - uitgezonderd Europa (bron: CBS Statline)

Samenvattend, in dit hoofdstuk – het analytische deel van dit onderzoek – kwam aan de orde welke rol of plaats het eigen belang in enge zin had in het buitenlands beleid van Nederland in de periode van 1945 tot 2013. Uit de analyse van de behandelde beleidsdocumenten kwam duidelijk naar voren hoezeer de behartiging van het eigen belang in de officiële teksten op de achtergrond bleef. Ook bleek dat het eigen belang niettemin een belangrijke plaats innam in het buitenlands beleid, zelfs zozeer dat op het oog principiële overwegingen voortdurend waren doorspekt met verwijzingen naar het nationaal belang van Nederland. Pas vanaf het midden van de jaren negentig werd in de beleidsdocumenten expliciet verwezen naar het nationaal belang, zowel in ruime als in enge zin. Vooral in het eerste decennium van de 21^e eeuw werd herhaaldelijk gerefereerd aan de behartiging van het nationaal belang in enge zin als kerntaak in het buitenlands beleid. De cijfers waren overigens weinig behulpzaam in de analyse. Zij laten soms opvallende overeenkomsten zien, bijvoorbeeld tussen de ‘idealisering’ van het buitenlands beleid in de jaren zeventig en een groei van de buitenlandse handel in dezelfde periode. Die correlatie is opvallend, maar niet overtuigend genoeg om als bewijs te dienen voor de stelling dat het eigen belang in enge zin voorop stond in het buitenlands beleid. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de plaats en het gewicht van de resultaten van dit onderzoek.

Hoofdstuk 5: De resultaten nader bezien

In het voorgaande hoofdstuk werd de inhoud van de beleidsdocumenten geanalyseerd. Tevens werd gezocht naar een correlatie tussen het officiële beleid ten aanzien van de behartiging van het Nederlandse eigen belang in enge zin en de cijfers van de Nederlandse buitenlandse handel in de periode van 1945 tot 2013. In dit hoofdstuk worden eerst de resultaten op een rij gezet, waarna zij worden beoordeeld in het licht van de theorieën die in hoofdstuk 2 aan de orde kwamen. Verder worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de gebruikte methode.

§5.1 Voorlopige conclusies

Op basis van de onderzoeksgegevens uit het vorige hoofdstuk kunnen een aantal conclusies getrokken worden. De eerste conclusie luidt dan ongetwijfeld dat het nationaal belang in ruime zin gedurende de gehele naoorlogse periode een belangrijke plaats heeft gehad in het

buitenlands beleid. Van Mierlo's opmerking in de Herijkingsnota van 1995 dat het weliswaar geleken had of de regering het nationaal belang uit het oog was verloren, maar dat juist het tegenovergestelde het geval was,⁴⁰⁵ wijst duidelijk in die richting. De tweede conclusie moet dan zijn dat dit door de Nederlandse regering nooit is toegegeven tot 1995. De derde conclusie is dat vanaf 1995 niet alleen de behartiging van het nationaal belang in ruime zin, maar ook van het nationaal belang in enge zin, dat wil zeggen het economisch belang van Nederland, een prominente plaats heeft gehad in het Nederlands buitenlands beleid. De vierde conclusie is dat – gezien de vele impliciete verwijzingen in de beleidsdocumenten – ook het nationaal belang in enge zin gedurende de gehele periode van 1945 tot 2013 een leidende factor is geweest in de definiëring van het buitenlands beleid en de vaststelling van de Nederlandse prioriteiten op dat gebied, ondanks de afwezigheid van expliciete verwijzingen. De vijfde conclusie volgt logischerwijs uit de vierde, namelijk dat de ideële overtuigingen van de Nederlandse regering derhalve een minder voorname plaats innamen in de omlijning van het buitenlands beleid dan de presentatie daarvan deed voorkomen. Met recht kan dus gesproken worden van ideële pretenties. De zesde conclusie is – enigszins teleurstellend – dat de impliciete behartiging van het nationaal belang in enge zin niet anders is af te leiden dan uit de beleidsdocumenten, en dat de cijfers van de Nederlandse handel die conclusie nauwelijks kunnen bewijzen.

§5.2 Enkele kanttekeningen

Tegen het probleem van de bewijsbaarheid van hun conclusies zijn ook Voorhoeve en Hellema opgelopen. Voorhoeve verzuimde zijn theorie te falsificeren, hetgeen afdoet aan de betrouwbaarheid van zijn conclusies. Daarmee ontbreekt een essentieel onderdeel aan zijn analyse. Waar Hellema volgens Van Schie betoogde dat het nationaal belang een veel belangrijker rol heeft gespeeld in de buitenlandse politiek van Nederland dan tot dan toe werd aangenomen, ontbrak het hem aan bewijsmateriaal ter ondersteuning van zijn stelling. Volgens Van Schie kon Hellema “dit ook moeilijk aandragen, omdat hij moet toegeven ‘... dat het begrip nationaal belang, zeker voor wat betreft de beoordeling van het buitenlands beleid in de twintigste eeuw, veelal impliciet wordt gehanteerd’.”⁴⁰⁶ Waar Hellema in zijn onderzoek uitging van het nationaal belang in ruime zin, wordt in dit onderzoek uitgegaan van de voortdurende behartiging van het nationaal belang in enge zin, wat ervoor zorgt dat het bronnenonderzoek en de analyse daarvan beter te behappen is. Bovendien is de in dit onderzoek gebruikte onderzoeksmethode betrouwbaarder dan de methode die Hellema gebruikte, aangezien de analyse volledig is gebaseerd op voor een ieder toegankelijke, officiële beleidsdocumenten, terwijl Hellema zelfs vermeende belangen reeds als uitgangspunt van zijn onderzoek had aangemerkt.⁴⁰⁷

Hoewel in dit onderzoek een realistischer kijk op de buitenlandse politiek wordt voorgestaan dan zelfs Hellema durfde aan te nemen, namelijk dat niet alleen wordt aangenomen dat het nationaal belang in ruime zin een duidelijke plaats had in het Nederlands buitenlands beleid, maar dat zelfs de puur economische belangen van Nederland dat beleid in belangrijke mate hebben bepaald, betekent dit niet dat kan worden volgehouden dat principiële overtuigingen in het geheel geen rol van betekenis hebben gehad. Echter, op basis van de analyse kan worden aangenomen dat principes niet werkelijk die plaats kregen in het buitenlands beleid als de presentatie daarvan in de officiële teksten wel deed vermoeden, namelijk boven iedere vorm van eigen belang. In die zin fungeerden ideële overwegingen niet zozeer als een totale vermomming, maar wel degelijk als een laag vernis, waarmee de oorspronkelijke bedoelingen werden opgefrist en geschikt gemaakt voor het brede publiek.

⁴⁰⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, Nota ‘Herijking van het buitenlands beleid’, 11.

⁴⁰⁶ Van Schie, *Nationaal belang*, 6.

⁴⁰⁷ Zie hoofdstuk 3.1.

Ergo, de behartiging van het eigen belang in enge zin is een opvallende en belangrijke rode draad in het buitenlands beleid sinds 1945, naast andere rode draden, waaronder het eigen belang in ruime zin en – niet te vergeten – de voortdurende aandacht voor ontwikkelingshulp en mensenrechten.

Hoe dienen de bevindingen van dit onderzoek geplaatst te worden tegen de achtergrond van de diverse benaderingen van de leer der internationale betrekkingen? Het behoeft geen nadere uitleg dat de hierboven genoemde conclusies blijken te geven van een realistische inslag, waarbij wordt uitgegaan van de doorslaggevende rol van nationale economische belangen in het statelijk handelen. Toch bevestigt ook dit onderzoek dat een zwart-witte visie, slechts uitgaand van het nationaal belang, nauwelijks is vol te houden. Steeds moeten oor en oog worden opgehouden voor de invloed van andere factoren, zowel intern als extern.

Conclusie

In de inleiding werd de onderzoeksvraag van deze scriptie geïntroduceerd: in hoeverre en om welke redenen veranderde het Nederlands buitenlands beleid met betrekking tot de behartiging van de eigen belangen in de periode 1945-2013? Ter beantwoording van de vraag werd in het eerste hoofdstuk ingegaan op de definitie van het begrip ‘eigen belang’, waarbij een belangrijk verschil werd aangebracht tussen het eigen of nationaal belang in ruime zin, waartoe belangen als veiligheid, stabiliteit en welvaart behoren, en het nationaal belang in enge zin, verwijzend naar het puur economische belang. In het tweede hoofdstuk werd ingegaan op het debat over het Nederlands buitenlands beleid tussen Voorhoeve en Hellema, waarbij de eerste uitgaat van een aantal constanten in het buitenlands beleid, terwijl de tweede wijst op de invloed van externe factoren op de vormgeving van dat beleid en op de bepalende factor van het eigen belang, hoewel Hellema dit belang definieert in ruime zin. In het derde hoofdstuk werd de inhoud van een zestal beleidsdocumenten weergegeven, die de basis vormden voor de analyse in het vierde hoofdstuk. In het vijfde hoofdstuk werden aan die analyse enkele voorlopige conclusies verbonden, zodat in deze conclusie een antwoord gegeven kan worden op bovengenoemde onderzoeksvraag.

Op de vraag naar de verandering van het Nederlands buitenlands beleid met betrekking tot de behartiging van het eigen belang moet worden opgemerkt dat de manier waarop in de geanalyseerde beleidsdocumenten over het eigen belang wordt gesproken een bepaalde mate van discontinuïteit vertoont. Pas vanaf de Herijkingsnota in 1995 wordt expliciet verwezen naar de prominente plaats van het nationaal belang in de buitenlandse politiek van Nederland, en in de jaren 2000 wordt bovendien herhaaldelijk verwezen naar het economisch eigen belang. Betekent dit dat het nationaal belang in enge zin voor 1995 niet werd meegenomen in de vaststelling van het buitenlands beleid? Die conclusie ligt voor de hand. Echter, uit de vele impliciete verwijzingen naar het eigen belang in de beleidsdocumenten in de periode van 1945 tot 1995, is af te leiden dat de behartiging van het eigen belang in enge zin wel degelijk een belangrijke plaats in het buitenlands beleid innam, zodat er eigenlijk sprake is, hoewel impliciet, van een grote mate van continuïteit met betrekking tot de behartiging van het eigen belang in het buitenlands beleid. De expliciete referenties aan waarden van menselijkheid en solidariteit als leidraad voor het buitenlands beleid veroorzaken een enigszins wrange bijmaak in de mond wanneer duidelijk wordt dat het eigen belang steeds is meegewogen, terwijl de Nederlandse regering voor het oog slechts aandacht leek te hebben voor immateriële zaken. Dat Nederland rekening hield met zijn eigen, materiële belangen is in zichzelf niet verkeerd of onbegrijpelijk, maar dat de regering het deed voorkomen alsof eigen belang geen rol speelde, onderstreept de aanklacht van ‘organized hypocrisy’.

De redenen waarom gekozen werd voor een dergelijke, in haar uitingsvorm dubbelhartige politiek blijven echter onduidelijk. Wellicht is een verklaring in de stijl van Voorhoeve, namelijk een verwijzing naar een mogelijk bestaande traditie van de Nederlandse schroom om op te komen voor zijn eigen belangen, een passend antwoord op die vraag. De herformulering van de uitgangspunten van het beleid in de jaren negentig was vermoedelijk het gevolg van een cultuuromslag in het denken van de regering. Blijkens de in- en uitvoercijfers van de Nederlandse handel, die in hoofdstuk 4 werden behandeld, was er sprake van economische groei ten tijde van die herformulering, zodat een cultuur- of mentaliteitsomslag in geen geval werd ingegeven door de economische belangen. Het antwoord op de vraag naar de redenen voor de discontinuïteit in het refereren aan het eigen belang in enge zin, blijft daarom uit. Mogelijkerwijs hebben juist externe factoren à la Hellema een dergelijke omslag in het denken bewerkstelligd. Het kan ook zijn dat er zich op het Ministerie van Buitenlandse Zaken een interne cultuuromslag heeft voorgedaan, gedragen door de lagere ambtenaren. Dit onderzoek bewijst slechts dat er zich in 1995 een belangrijke verandering heeft voltrokken in de presentatie van het buitenlands beleid. Het blijft, wat de redenen voor die koerswijziging betreft, giswerk.

Ook de conclusie van dit onderzoek, hoewel grotendeels gebaseerd op voor een ieder toegankelijke documenten, roept voor wat betreft de bewijsbaarheid vragen op. De onderzochte cijfers en grafieken wezen niet op een duidelijk verband tussen (het gebrek aan) expliciete aandacht voor het eigen belang in de beleidsdocumenten en een toe- dan wel afname in de handelsvolumes van Nederland. Nader onderzoek, wellicht meer gericht op kwalitatieve aanwijzingen in niet openbaar toegankelijke notities van bewindspersonen, is nodig om de conclusie van dit onderzoek te kunnen onderschrijven dan wel ontkrachten.

Ondanks die tekortkomingen levert dit onderzoek sterke aanwijzingen op voor de grote mate van geveinsdheid in het Nederlands buitenlands beleid sinds 1945 met betrekking tot de behartiging van het eigen belang. Waar er in de literatuur regelmatig is gerefereerd aan de tweeslag dominee en koopman als kenmerken van het buitenlands beleid, lijkt het pleit op basis van dit onderzoek beslecht te worden in het voordeel van de koopman, hoewel deze met genoegen blijft verwijzen naar zijn prestaties als vermeende dominee.

Literatuur

Primair

Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid' (Kamerstuk 15 571) (3 mei 1979), <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19781979%3A0006509> (26 juni 2014)

Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'Herijking van het buitenlands beleid' (Kamerstuk 24 337) (11 september 1995), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/24337/kst-24337-2.html> (26 juni 2014)

Minister van Buitenlandse Zaken, Nota 'Voor Nederland, wereldwijd' (Kamerstuk 32 734) (28 juni 2013), <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32734-2.html> (9 april 2014)

Rijksbegroting voor 1948 (Kamerstuk 600 III – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1948 (Kamerstuk 600 III – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Voorlopig verslag van de Algemene Beschouwingen bij de Rijksbegroting voor 1948 (Kamerstuk 600 III – 4), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Antwoord bij de Rijksbegroting voor 1948 (Kamerstuk 600 III – 9), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1953 (Kamerstuk 2 800 III – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1953 (Kamerstuk 2 800 III – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Voorlopig verslag van de Algemene Beschouwingen bij de Rijksbegroting voor 1953 (Kamerstuk 2 800 III – 12), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Antwoord bij de Rijksbegroting voor 1953 (Kamerstuk 2 800 III – 14), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1958 (Kamerstuk 4 900 III – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1958 (Kamerstuk 4 900 III – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Voorlopige verslag van de Algemene Beschouwingen bij de Rijksbegroting voor 1958 (Kamerstuk 4 900 III – 11), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Antwoord bij de Rijksbegroting voor 1958 (Kamerstuk 4 900 III – 16), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1963 (Kamerstuk 6 900 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1963 (Kamerstuk 6 900 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Voorlopig verslag van de Algemene Beschouwingen bij de Rijksbegroting voor 1963 (Kamerstuk 6 900 V – 11), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Antwoord bij de Rijksbegroting voor 1963 (Kamerstuk 6 900 V – 13), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1968 (Kamerstuk 9 300 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1968 (Kamerstuk 9 300 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1973 (Kamerstuk 12 000 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1973 (Kamerstuk 12 000 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1978 (Kamerstuk 14 800 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1978 (Kamerstuk 14 800 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1983 (Kamerstuk 17 600 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1983 (Kamerstuk 17 600 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1988 (Kamerstuk 20 200 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1988 (Kamerstuk 20 200 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1993 (Kamerstuk 22 800 V – 1), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1993 (Kamerstuk 22 800 V – 2), <http://statengeneraaldigitaal.nl/> (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 1998 (Kamerstuk 25 600 V – 1),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 1998 (Kamerstuk 25 600 V – 2),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 2003 (Kamerstuk 28 600 V – 1),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 2003 (Kamerstuk 28 600 V – 2),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 2008 (Kamerstuk 31 200 V – 1),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 2008 (Kamerstuk 31 200 V – 2),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Rijksbegroting voor 2013 (Kamerstuk 33 400 V – 1),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting voor 2013 (Kamerstuk 33 400 V – 2),
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire_documenten (30 september 2014)

Statistische gegevens over de internationale handel zijn beschikbaar via Statline (database van het Centraal Bureau voor de Statistiek) > “internationale handel; in- en uitvoer historie”,
<http://statline.cbs.nl/Statweb/selection/?DM=SLNL&PA=70792NED&VW=T> (30 september 2014)

Secundair

Burchill, S, A. Linklater, R. Devetak e.a., *Theories of International Relations* (Londen, 2005)

Callebaut, W., *Taking the Naturalistic Turn, or, How Real Philosophy of Science is Done: Conversations with William Bechtel* (Chicago, 1993)

Donnelly, J., *Realism and International Relations* (Cambridge, 2000)

Everts, Ph.P. (red.), *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid* (Assen / Maastricht, 1991)

- Finnemore, M. en K. Sikkink, 'Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics', in: *Annual Review of Political Science*, vol.4 (juni 2001) 391-416
- Hellema, D.A., *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten, 2014)
- Kleistra, Y., *Hollen of Stilstaan. Beleidsverandering bij het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken* (Delft, 2002)
- Krasner, S.D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy* (Princeton, 1999)
- Kuitenbrouwer, M., 'De rol van de mensenrechten in het buitenlandse beleid van Nederland na 1945: politicologische en historische literatuur', in: *BMGN*, vol. 118-2 (2003) 179-192
- Mallinson, W., *From Neutrality to Commitment. Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration* (London / New York, 2010)
- Rice, C., 'Rethinking the National Interest', in: *Foreign Affairs* (juli/augustus 2008), <http://www.jstor.org/stable/20032713> (27 juni 2014)
- Rood, J., 'Buitenlandbeleid: van beste naar slimste jongetje van de klas' (augustus 2012), <http://clingendael.info/publications/commentary/online/?year=2012> (2 juli 2014)
- Sas, N.C.F. van (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem, 1991)
- Schie, P.C.G. van, *Nationaal belang. Over de bruikbaarheid van het begrip voor een liberaal buitenlands beleid* (Den Haag, 1996)
- Velde, M. van de, *Belangen in balans. De rol van het nationaal belang in ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag, 2003)
- Voorhoeve, J.J.C., *Peace, Profits and Principles* (Leiden, 1985)
- VNO-NCW, 'Moderne diplomatie heeft juist een economische focus' (31 mei 2013), http://www.vno-ncw.nl/Publicaties/Nieuws/Pages/Moderne_diplomatie_heeft_juist_een_economische_focus_2525.aspx#.UwSjb2J5OSo (9 april 2014)
- Weldes, J., 'Constructing National Interests', in: *European Journal of International Relations*, vol. 2, nr. 3 (1996) 275-318
- Wijk, R. de, 'Nederland en de nieuwe werkelijkheid', in: *Internationale Spectator*, vol. 57, nr. 7/8 (juli/augustus 2003) 353-359

Bijlage 1

Schematisch overzicht van de inhoud van de beleidsdocumenten (1945-2013)

Ten behoeve van de analyse van de beleidsdocumenten wordt de inhoud daarvan hieronder schematisch weergegeven. Een aparte kolom is gewijd aan de expliciete referenties aan het nationaal belang in enge zin, terwijl ook is weergegeven wanneer er een impliciete verwijzing was naar het materieel eigen belang.

Bijzonderheden begroting	Uitgangspunten Nederlands buitenlands beleid	Prioriteiten Nederlands buitenlands beleid	Thema's	Referentie aan eigen belang van Nederland in enge zin (economisch)
1948		1. Handhaving internationale rechtsorde. 2. Herstel welvaart door samenwerking met gelijkgezinde partners.	De Indonesische kwestie; de Duitse kwestie; bezuinigingen.	Niet expliciet.
1953	Trans-Atlantische samenwerking.		Polarisatie Oost-West; Indonesische kwestie; politieke en economische integratie van Europa binnen kader van Trans-Atlantische samenwerking (NAVO); samenwerking Benelux.	Niet expliciet.
1958	Hoge kosten t.b.v. de soevereiniteitsoverdracht in Indonesië; ruimer budget voor voorlichting over Nederland in het buitenland; hogere afdracht aan ontwikkelingshulpprogramma's VN; bezuiniging op ontwikkelingshulp, meer budget voor o.a. Internationale Technische hulpprogramma's.	1. 'Vereniging' Trans-Atlantische samenwerking. 2. Intensivering economische samenwerking tussen leden EEG en Euratom (creëren vrijhandelszone). 3. Uitbreiding samenwerking binnen Benelux.	Oost-West-verhouding; internationale samenwerking; desintegratie NAVO; behartiging reputatie van Nederland op gebied van internationaal recht, maar niet ten koste van andere, politieke afwegingen.	Niet expliciet.
1963	Hoge kosten Europese samenwerking; hogere bijdrage in de kosten van de VN en de VN-hulpprogramma's (na herhaaldelijke aandrang).	1. Bescherming van grondgebied en waarden d.m.v. Trans-Atlantische samenwerking. 2. Economische samenwerking binnen EEG en OESO d.m.v. vrijmaking handelsverkeer. 3. Versterking Europese eenheid.	Samenwerking binnen NAVO, EEG en OESO; mensenrechten; diplomatieke postennetwerk.	Niet expliciet. Verwijzing naar eigen belang bij rechtvaardiging keuzes postennetwerk: aard en omvang van Nederlandse belangen leidend, niet de graad van democratisering in het gastland.
1968	Helft van het totale budget bestemd voor directoraat-generaal 'Internationale samenwerking'. Groot budget ontwikkelingsamenw		Nadruk op samenwerking binnen NAVO, Europese eenheid, belang van bilaterale contacten in Oost-Europa voor ontspanning in Oost-West-verhouding; crisis in	Niet expliciet. Impliciete verwijzing naar het eigen economisch belang in verband met situatie in het Midden-Oosten (belang bij vrijmaking

	erking.			het Midden-Oosten; toenemende Europese integratie.	Suezkanaal voor scheepvaart).
1973	Ruime verdubbeling netto besteding aan ontwikkelingshulp t.o.v. 1968, bestemd voor VN-programma's, bilaterale hulpverlening, subsidiëring van NGO's en hulpverlening in het kader van de EEG.			Ontwikkelingshulp gebaseerd op "belangenparalliteit" en wederkerigheid; Oost-West-verhouding, wapenbeheersing; samenwerking binnen NAVO, VN, EEG, WEU en RvE met oog op stabiliteit, wereldproblematiek en economische welvaart; crisis Midden-Oosten; dekolonisatie en humanitaire vraagstukken.	Niet expliciet. Impliciete verwijzing i.v.m. wederkerige belangen ontwikkelingshulp. Impliciete verwijzing naar het eigen economisch belang in verband met situatie in het Midden-Oosten (belang bij vrijmaking Suezkanaal en continuïteit in aardolievoorziening).
1978	Netto besteding aan ontwikkelingshulp verviervoudigd t.o.v. 1973; nadruk op bilaterale ontwikkelingshulp; relatief groot budget voor humanitaire noodhulp.	"Constanten" in het beleid: 1. Trans-Atlantische samenwerking binnen NAVO. 2. Europese integratie. 3. Eerlijker verhouding tussen Noord en Zuid.	Nieuwe internationale economische orde.	Nederlandse accenten in internationale samenwerking, nadruk op Nederlandse verdiensten; bevordering mensenrechten zonder selectiviteit en restrictie, afhankelijk van de omstandigheden; desintegrerend effect EEG; ontwikkelingssamenwerking.	Niet expliciet. Verwijzing naar de gemeenschappelijke economische belangen van Noord en Zuid bij een eerlijkere handelspolitiek.
1979			Schendingen van mensenrechten actief aan de orde stellen, eventueel gevolgd door sancties.	Doelstellingen buitenlands beleid niet beperkt tot de behartiging van Nederlandse belangen, maar medeverantwoordelijkheid voor de rest van de wereld. Mensenrechten als criterium in keuze concentratielanden voor ontwikkelingshulp.	Niet expliciet. Impliciete verwijzing naar eigen economisch belang: eventuele sancties mogen geen onevenredige schade berokkenen aan de Nederlandse belangen.
1983	Verhoging budget voor ontwikkelingshulp; nieuwe post 'Bevordering nijverheid en export van ontwikkelingslanden'.			Ontwikkelingshulp gebaseerd op bewegenheid en solidariteit; gebrek aan daadkracht VN; intensivering bilaterale betrekkingen met Azië en Oceanië; bevordering mensenrechten in Midden-Oosten en Zuid-Amerika; stagnering Europese integratie.	Niet expliciet. Verwijzing naar belang van ontwikkeling Derde Wereld voor Nederland en Westerse landen. Verwijzing naar het economisch belang van de betrekkingen met opkomende markten in Azië en Oceanië.
1988	Budget voor ontwikkelingshulp ruim 3,6 mld. gulden.		1. Vrede en veiligheid. 2. Welvaart. 3. Gerechtigheid in de wereld.	Belang van de VN voor stabiliteit, hulpverlening, mondiale problematiek; oplossingen voor conflicten, gebaseerd op humanitaire overwegingen; Europese integratie en een op te	Niet expliciet. Verwijzing naar het economische belang van een oplossing voor de oorlog tussen Irak en Iran. Verwijzing naar de wederkerigheid van de

				richten interne markt; focus ontwikkelingshulp op de wederkerigheid van belangen en effectiviteit.	belangen in de hulprelatie met een ontwikkelingsland.
1993	Budget voor 'Samenwerking met ontwikkelingslanden' ca. 5 mld. gulden; gedeelte daarvan bestemd voor milieubeleid Derde Wereld, investeringen in bedrijfsleven en economie van concentratielanden en kosten voor asiel in Nederland.		Bijzondere doelstelling: bevordering van de naleving van mensenrechten.	Gevolg omwenteling in 1989 (o.a.): nieuwe conflicthaarden in Europa, hernieuwd belang van de NAVO; oprichting EU en interne markt; succes van ontwikkelingsbeleid en de hoge kosten daarvan voor donorlanden; investering in macro-economie van ontwikkelingslanden.	Niet expliciet.
1995		Vrede, vrijheid en welvaart.	Herijking doelstellingen buitenlands beleid: 1. Uitbreiding en versteviging EU. 2. Vrede en stabiliteit in Oost-Europa. 3. Economische samenwerking met opkomende economieën. 4. Conflictbeheersing in ontwikkelingslanden. 5. Aanpak van grensoverschrijdende problematiek (migratie, milieu, criminaliteit, etc.).		Expliciet. Welvaart als belangrijk uitgangspunt van het buitenlands beleid. Regering: "hoewel dat wel zo leek, verloor Nederland nooit het nationaal belang uit het oog" (parafrasering).
1998	Thematische opzet; afdracht aan EU ca. 4 mld. gulden; budget voor sociaaleconomische ontwikkeling Derde Wereld ong. 2,5 mld. gulden, waarvan een deel voor het 'Bedrijfslevenprogramma'.			Internationale samenwerking t.b.v. de bevordering van vrede, orde en recht; de groei van de wereldeconomie; Europese integratie; belang Trans-Atlantische samenwerking voor EU; uitbreiding NAVO en betrekkingen met Rusland; conflictpreventie en -beheersing; aandacht voor mensenrechten; belang van holistische benadering van wereldproblematiek.	Expliciet. Nadruk op de kansen van de aantrekkende wereldeconomie en de mogelijkheden op opkomende markten voor Nederland.
2003	Thematische indeling; principiële thema's eerst; nieuwe post 'Politieke en economische belangenbehartiging'.	Nederlandse "tradities": mensenrechten, veiligheid en rechtvaardige verhoudingen.		Ontwikkelingssamenwerking; ontwikkelingshulp als middel voor politieke belangenbehartiging; indeling postennetwerk; situatie in het Midden-Oosten; stabiliteit in Europa; versterking internationale rechtsorde i.v.m. 9/11 en reputatie Den Haag als juridische	Expliciet. Indeling postennetwerk bepaald door economische belangen. Verwijzing naar de mogelijkheid om de economische belangen in het Midden-Oosten in te zetten om de stabiliteit aldaar te bevorderen.

hoofdstad.

Verwijzing naar het belang van Europese stabiliteit voor de Nederlandse welvaart. Pragmatisme.

2008	Ruime budgetten voor Europese integratie, bestrijding sociale ongelijkheid in Derde Wereld; relatief klein budget voor versterking internationale rechtsorde en bescherming mensenrechten.	Enerzijds: vrijheid, democratie, mensenrechten, solidariteit en humaniteit. Anderzijds: realisme en recht doen aan het nationaal belang.	Koers van het beleid: 1. Actieve strategie, optimaal profiteren van de kansen die globalisering biedt. 2. Verantwoordelijkheid nemen t.o.v. rest van de wereld.	Europese integratie; belang van internationale samenwerking voor vrede, veiligheid en ontwikkeling; vergroting van de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingssamenwerking, nadruk op wederzijdse verantwoordelijkheid; stimuleren van investeringen in ontwikkelingslanden, wegnemen handelsbelemmeringen; inzet op mensenrechten door investering in sociaaleconomische verhoudingen en goed bestuur.	Expliciet. Verwijzing naar economisch belang bij Europese integratie. Verwijzing naar het belang van de bescherming van mensenrechten voor het realiseren van de Nederlandse belangen in enge zin.
2013	Bezuinigingen, o.a. op sociale ontwikkeling in de Derde Wereld; iets ruimer budget voor bevordering van internationale rechtsorde, mensenrechten en stabiliteit.	Veiligheid, welvaart en vrijheid (wisselwerking).	1. Bestrijden economische crisis. 2. Intensivering handel met opkomende economieën. 3. Bevorderen van transities in buurlanden van de EU.	Internationale samenwerking op het gebied van veiligheid (piraterij, cybercrime, terrorisme); belang van de NAVO; hervorming postennetwerk; aandacht voor milieu, duurzaamheid, welvaartsdeling en mensenrechten; ontwikkelingssamenwerking op basis van speerpunten.	Expliciet. Hervorming postennetwerk vanwege betere afstemming op economische belangen; meer aandacht in bilaterale betrekkingen voor opkomende economieën.

Bijlage 2

Uitvoercijfers in mln. €

Periode	Totaal uitvoer	Totaal Afrika	Totaal Amerika	Verenigde Staten	Verenigde Europa	Frankrijk	België en Luxemburg	Duitsland	Italië	Verenigd Koninkrijk	Russische Federatie	Totaal Azië	China	Indonesië	Japan	Saoedi-Arabië	Totaal Australië en Oceanië
1946	370	15	46	27	280	26	77	24	5	40	0	29	1	12	1	1	1
1949	1748	66	135	59	1259	124	232	187	34	285	9	275	178	1	3	12	12
1954	4162	242	575	285	2841	171	587	662	83	481	57	399	2	121	16	10	105
1959	6218	330	763	357	4511	329	912	1345	188	667	21	474	19	56	34	16	149
1964	9541	378	767	368	7622	846	1455	2569	441	873	25	569	10	20	83	22	205
1969	16429	604	1332	736	13377	1900	2283	4864	810	1250	92	765	38	74	108	29	321
1974	39929	1406	2813	1592	32940	3945	5610	12032	2115	3638	206	1754	75	144	218	139	1046
1979	57943	2132	2899	1628	48277	6156	8969	17670	3071	4875	277	3400	145	186	318	759	1232
1980	66691	2714	3036	1673	55067	7038	10018	19968	3847	5253	459	4204	133	422	299	990	1670
1984	95595	3089	6529	4798	77295	9912	13338	28369	5277	9025	441	6539	263	398	556	1042	2143
1989	104101	2713	6616	4734	87678	11336	15226	26853	6873	11532	648	5801	236	183	1019	420	1293
1994	130440	2163	7529	5149	110219	13999	17274	37607	7256	13042	1098	8949	544	356	1335	540	1581
1996	154457	2590	7861	5299	132297	16567	21304	43997	8624	14516	1388	10176	592	348	1682	539	572
1999	188598	3112	11245	7983	160925	20306	23029	49192	11236	20281	1215	11882	752	275	1985	569	731
2004	255697	4646	16120	11922	213937	24681	29425	60907	15631	25764	3219	18401	2314	399	2188	940	1122
2009	309369	9165	20585	13928	250566	27484	34620	75225	16007	25879	4419	25381	4589	542	2381	1586	1452
2012*	431430	14657	32328	19842	340814	36667	50801	104721	19626	34912	7106	41010	7652	629	3551	2239	2621

Bijlage 3

Invoercijfers in mln. €

Periode	Totaal invoer	Totaal Afrika	Totaal Amerika	Verenigde Staten	Verenigde Europa	Frankrijk	België en Luxemburg	Duitsland	Italië	Verenigd Koninkrijk	Russische Federatie	Totaal Azië	China	Indonesië	Japan	Saedi-Arabië	Totaal Australië en Oceanië
1946	1001	25	406	243	539	44	137	25	4	169	0	25	25	9	0	0	7
1949	2420	76	618	399	1413	162	346	164	34	282	27	295	295	183	5	35	18
1954	4928	239	1026	583	2892	176	835	831	52	425	39	728	728	245	15	1	42
1959	6792	351	1269	749	4334	241	1247	1406	123	514	109	796	796	125	33	36	42
1964	11593	532	1864	1276	8100	620	2229	2813	368	830	59	1055	1055	157	77	44	42
1969	18131	930	2523	1752	13089	1404	3197	4822	818	1052	112	1496	1496	86	167	248	82
1974	39851	2376	5001	3605	26399	2890	5293	10542	1351	2174	287	6139	6139	118	511	487	117
1979	61208	3548	7629	5150	40787	4463	7497	14830	2229	4690	769	9052	9052	240	1187	2198	200
1980	69101	4659	9045	6096	44378	4643	8048	15404	2187	5657	1150	10797	10797	247	1315	3809	223
1984	90217	5310	12531	8040	60416	5880	10147	19834	2628	7850	3178	11526	11526	355	2116	638	435
1989	100472	2641	12002	8492	73020	7630	14187	25821	3656	7913	1270	12425	12425	484	3029	1113	384
1994	116367	2455	13363	9064	83071	8818	13927	27118	4313	11132	808	17050	17050	844	4151	1339	428
1996	140284	2950	15660	11283	99607	9971	15977	31898	5417	13354	1293	21711	21711	1965	4932	1576	325
1999	178719	3434	22469	16963	117506	11565	17903	34426	5652	17371	1510	34711	34711	3697	7566	1431	576
2004	228245	4344	26442	18230	145842	12390	24885	44869	5964	14665	6117	50858	50858	14532	6753	2954	716
2009	274025	8386	35208	22995	172824	13591	27452	52538	6322	17648	9628	56485	56485	21967	7251	1415	910
2012*	389873	16362	45428	26585	242246	17456	37758	62281	7928	27521	20319	84382	84382	31906	2823	4725	1456