

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende

*Het buitenlands beleid gedurende de kabinetten-Balkenende kenmerkte zich door een combinatie van Atlantisch georiënteerde loyaliteit en Europese korzeligheid. In tegenstelling tot de vaak idealistische toon waarmee de Nederlandse deelname aan de missies in Irak en Afghanistan werd gerechtvaardigd, was het Europa-beleid van de kabinetten-Balkenende pragmatisch. De regering leek soms vooral geïnteresseerd in de handhaving van het aan de euro ten grondslag liggende Stabiliteitspact en in het terugbrengen van de Nederlandse afdrachten aan de EU.*

---

door *Duco Hellema*

---

De auteur is als hoogleraar in de Geschiedenis der Internationale Betrekkingen verbonden aan het Departement Geschiedenis van de Universiteit Utrecht.

DE VIER ACHTEREENVOLGENDE kabinetten-Balkenende regeerden Nederland van juli 2002 tot februari 2010. Het waren enerverende jaren in de wereldpolitiek, die in belangrijke mate werden bepaald door de Amerikaanse *War on Terror*. Deze in reactie op de aanslagen van september 2001 gelanceerde oorlog leidde met name tot de invasie en bezetting van Afghanistan en Irak. De twee interventies hadden op zijn zachtst gezegd gemengde resultaten. De westerse wereld bleef beheerst door angst voor islamitisch terrorisme, mede door de bloedige aanslagen die in 2004 en 2005 in Londen en Madrid plaatsvonden. Tegen het einde van het eerste decennium van de twintigste eeuw was er ondanks alle geallieerde inspanningen bovendien nauwelijks sprake van duidelijke vooruitgang bij de wederopbouw van Afghanistan en Irak.

Ook in Europa vormden de jaren 2002-2010 een periode van onrust en verandering. In 2002 werd in een deel van de EU de euro ingevoerd en in december van datzelfde jaar werd na de nodige consternatie besloten een

tiental Midden- en Oost-Europese staten tot de Europese Unie toe te laten, een uitbreiding die zijn beslag kreeg in mei 2004. Pogingen om de Europese Unie te hervormen en slagvaardiger te maken liepen in eerste instantie vast. Uiteindelijk lukte het toch om een nieuw hervormingsverdrag overeen te komen, dat 1 december 2009 na de nodige strubbelingen in werking trad. Inmiddels werd de EU evenwel gehinderd door ernstige financiële problemen.

In de Nederlandse samenleving heerste in de jaren 2002-2010 eveneens onrust. De politieke instabiliteit kwam mede tot uitdrukking in het vroegtijdig vastgelopen van alle vier de kabinetten-Balkenende. Het laatste kabinet-Balkenende, ditmaal een coalitie van CDA, PvdA en ChristenUnie, viel in februari 2010 over de mogelijke voortzetting van de Nederlandse militaire missie in Afghanistan. Inmiddels veroorzaakte de spectaculaire electorale groei van Geert Wilders' Partij voor de Vrijheid (PVV) en diens tegen de islam en migranten gerichte retoriek grote consternatie in de Haagse politiek, zoals de opkomst van Pim Fortuyn's LPF dat had gedaan aan het begin van het tijdperk-Balkenende.

In het licht van deze omstandigheden bestond er op het terrein van de buitenlandse politiek zo op het eerste gezicht meer continuïteit. In ieder geval werd de post van minister van Buitenlandse Zaken in alle vier de kabinetten-Balkenende bekleed door een lid van het CDA, namelijk achtereenvolgens door Jaap de Hoop Scheffer (juli 2002-december 2003), Ben Bot (december 2003-februari 2007) en Maxime Verhagen (februari 2007-oktober 2010). Deze bijdrage gaat met name in op twee hoofdproblemen op het terrein van de buitenlandse politiek: in de eerste plaats het Atlantische bondgenootschap en de verhouding tot de Verenigde Staten en in de tweede plaats de Europese integratie. Bovendien wordt aan het slot nog kort aandacht besteed aan de overeenkomsten en verschillen tussen de drie ministers die in de jaren 2002-2010 dienden.<sup>1</sup>

#### ATLANTISCHE SAMENWERKING

Het meest in het oog springende kenmerk van het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende was de oriëntatie op de Verenigde Staten en de steun voor de door de Amerikaanse president Bush geïnitieerde *War on Terror*. Nederland droeg in de jaren 2002-2010 actief bij aan de door de Amerikanen geleide bezetting van Afghanistan. De regeringen-Balkenende stelden zich ook vierkant achter het Amerikaanse Irak-beleid. Minister De Hoop Scheffer verklaarde al in een vroeg stadium dat een aanval op Irak wat hem betreft niet gebaseerd hoefde te zijn op een uitdrukkelijk mandaat van de VN-Veiligheidsraad. Ook was Nederland snel bereid troepen te

leveren voor de bezetting van Irak. Onder leiding van de kabinetten-Balkenende zou Nederland loyaal bijdragen aan de missies in Irak en Afghanistan, die beide veel langer duurden dan aanvankelijk voorzien.

De Nederlandse steun aan de *War on Terror* en de Nederlandse deelname aan de missies in Afghanistan en Irak werden gerechtvaardigd met een drietal argumenten. Een eerste, zakelijk, argument verwees naar de Nederlandse veiligheid en het Nederlandse belang. Deelname aan deze missies zou de Nederlandse veiligheid bevorderen en de Nederlandse invloed in de wereld versterken. In de tweede plaats werd op idealistische wijze geargumenteed dat het Nederlandse militaire activisme bijdroeg aan de verspreiding van mensenrechten en democratie, alsmede aan een versterking

*Kenmerk van het buitenlands  
beleid was de oriëntatie op de  
Verenigde Staten*

van de internationale rechtsorde. In de derde plaats werd in Den Haag vaak aangevoerd dat Nederland zijn belangrijkste bondgenoot om verschillende redenen niet in de steek kon laten. Nog steeds was een slagvaardige NAVO onder Ameri-

kaanse leiding in veler ogen de hoeksteen van het Nederlands buitenlands en veiligheidsbeleid.<sup>2</sup>

Tegen deze achtergrond kreeg de reorganisatie van de Nederlandse strijdkrachten tot een expeditionaire krijgsmacht (ondanks ingrijpende bezuinigingen) verder zijn beslag. Dat nam niet weg dat de twijfel over de Nederlandse deelname aan de *War on Terror* in de loop der jaren groeide, hetgeen onder meer werd geïllustreerd door het rapport van de commissie Davids, dat kritisch oordeelde over het Nederlandse Irak-beleid en door de conflicten over voortzetting van de missie in Uruzgan. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeerde in 2009 dat de crisisbeheersingsoperaties waaraan Nederland in de voorafgaande jaren had deelgenomen, op zijn zachtst gezegd, gemengde resultaten hadden opgeleverd. In een rapport van januari 2010 ging de AIV nog verder in het fileren van het Nederlandse militaire activisme. Volgens de AIV moesten er ‘scherpere eisen’ worden geformuleerd met betrekking tot crisisbeheersingsoperaties. Er diende sprake te zijn van een ‘aantoonbare relatie met de veiligheid en belangen van de NAVO-lidstaten’, van ‘volkenrechtelijke legitimiteit’ en van een ‘samenhangende civiel-militaire aanpak’. De optimistische jaren waarin de westerse landen nog geloofden de wereld, indien noodzakelijk gewapenderhand, ‘safe for democracy’ te maken, waren voorbij, leek de AIV te erkennen. Zoals ook het interdepartementale project *Verkenningen* over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht concludeerde was ‘de onzekerheid over de ontwikkeling van de internationale en de nationale

veiligheidssituatie in de komende twintig jaar groter dan ooit sinds het einde van de Koude Oorlog'.<sup>3</sup>

#### EUROPA

In tegenstelling tot de vaak idealistische toon waarmee de Nederlandse deelname aan de missies in Irak en Afghanistan werd gerechtvaardigd, was het Europa-beleid van de kabinetten-Balkenende pragmatisch en soms zelfs korzelig. Het (eerste) kabinet-Balkenende beoordeelde Europese vraagstukken 'als een boekhouder', zo meende oud-minister Hans van den Broek. De regering leek vooral geïnteresseerd in de handhaving van het

*Het eerste kabinet-Balkenende beoordeelde Europese vraagstukken 'als een boekhouder'*

aan de euro ten grondslag liggende Stabiliteitspact en in het terugbrengen van de Nederlandse afdrachten aan de EU. In december 2005 slaagde Balkenende erin de Nederlandse afdrachten aan de EU met zo'n miljard euro te verminderen. Hoewel sommigen in Den Haag dat als een

groot succes beschouwden, leidde de Nederlandse houding in deze jaren, met name die ten aanzien van het Stabiliteitspact, ook tot spanningen met de grote EU-lidstaten, met name met Duitsland.

Ten aanzien van de uitbreiding van de EU met tien nieuwe leden stelden de eerste kabinetten-Balkenende zich eveneens stuurs op: eerst diende het gemeenschappelijk landbouwbeleid te worden herzien. De regeringspartijen meenden ook dat de Nederlandse grenzen vooralsnog gesloten dienden te blijven voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. De regeringspartijen eisten zelfs dat Nederland een veto uit zou spreken over de uitbreiding als niet aan de Nederlandse eisen werd voldaan. In de Oost-Europese landen leidde deze opstelling tot verbazing. 'Nederland was altijd onze grote steun en toeverlaat', verzuchtte de Poolse oud-minister Bronislaw Gremek naar aanleiding van debatten in de Tweede Kamer. De recente standpunten waren daarentegen 'egoïstisch, kortzichtig en onacceptabel'.<sup>4</sup> Ook tegenover de Europese Conventie, die een nieuwe 'Europese grondwet' op zou moeten stellen, en alle debatten over die grondwet stelden Nederlandse bewindslieden zich vaak sceptisch op. Staatssecretaris Nicolai deed de door Frankrijk en Duitsland gewenste vaste EU-voorzitter publiekelijk af als een 'zonnekoning'. Tijdens de debatten over het Grondwettelijk Verdrag eiste Nederland onder meer dat bepalingen zouden worden opgenomen over de naleving van het Stabiliteitspact. 'Nederland lag op ramkoers', oordeelde *Het Financieele Dagblad* in december 2003.

Inmiddels was De Hoop Scheffer opgevolgd door de meer Europees georiënteerde diplomaat Ben Bot. Bot kondigde na zijn aantreden aan de relaties met de grote EU-staten te willen verbeteren. Ook wilde Bot een einde maken aan de Nederlandse stuursheid met betrekking tot de uitbreiding van de Europese Unie. Dat lukte ten dele. De Nederlandse regering bleef zich in algemene zin terughoudend opstellen, maar onder Bots invloed werd de deur voor Turkse toetreding tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2004 nadrukkelijk opengehouden. Nederland ging onder leiding van Bot bovendien akkoord met toetreding van Roemenië en Bulgarije, waarmee het ledental van de EU in 2007 uitkwam op 27. In Den Haag, en niet in de laatste plaats binnen Bots eigen CDA, heerste de nodige onvrede over dit standpunt van de minister.

Dergelijke onvrede heerste niet alleen in politiek Den Haag, maar ook elders in den lande. Dat bleek met name in juni 2005, toen 'de Europese Grondwet' bij een referendum door het Nederlandse electoraat van de hand werd gewezen, overigens voorafgegaan door een Frans nee. Deze uitkomst leidde tot een stroom van bespiegelingen, die er vaak op neerkwamen dat de burger 'meer bij Europa moest worden betrokken'. Maar de uitslag leek ook een weerslag van de in politiek en ideologisch opzicht zuinige en sceptische rol die de Nederlandse regering, en ook de meeste politieke partijen in de voorafgaande jaren, ten aanzien van de Europese integratie hadden gespeeld.

Na het aantreden in februari 2007 van het vierde kabinet-Balkenende en minister Maxime Verhagen werd de Nederlandse opstelling binnen de Europese Unie zelfs weer wat scherper dan tijdens de jaren-Bot. De stuurse houding van het vierde kabinet-Balkenende tegenover de institutionele hervorming van de EU toonde opnieuw hoe Nederland zijn vroegere communautaire idealisme achter zich had gelaten. De EU mocht geen 'superstaat' worden; het subsidiariteitsbeginsel en de daaruit voortvloeiende

*Op het terrein van de Europa-politiek leek er een zekere strategische onzekerheid te bestaan*

erkenning van de bevoegdheden van de nationale overheden dienden uitgangspunt van een nieuw EU-verdrag te zijn. De uitkomst van de onderhandelingen leidde niettemin tot een hervormingsverdrag dat sterk overeenkwam met het in 2005 verworpen Grondwettelijk

Verdrag. Het kabinet had evenwel al in een vroeg stadium, na advies van de Raad van State, beslist dat geen nieuw referendum nodig was. Ook ten aanzien van verdere uitbreiding van de Europese Unie stelden het vierde kabinet-Balkenende en minister Verhagen zich weer terughoudender op.

Zo gaf Verhagen al snel na zijn aantreden te kennen niets te voelen voor een spoedige toetreding van Turkije.

Niettemin leek er ook op het terrein van de Europa-politiek een zekere strategische onzekerheid te bestaan. Soms leken leidende politici te erkennen dat een ombuiging naar een sterker op Europa gericht beleid onvermijdelijk was. Ook Verhagen deed soms uitspraken in die richting, zoals in Leiden in september 2008 bij de opening van het academisch jaar.<sup>5</sup> Maar dat leidde vooralsnog niet tot duidelijke veranderingen. De onzekerheid in Den Haag werd geïllustreerd door een opvallende reeks van nota's, rapporten, discussiestukken en adviezen die betrekking hadden op het bestuur en beleid ten aanzien van de Europese Unie, onder meer van de Raad van State, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en de Raad voor openbaar bestuur (Rob).<sup>6</sup> De grote politieke partijen hoedden er zich evenwel voor om ten aanzien van Europa uitgesproken standpunten in te nemen.

#### DRIE MINISTERS

De combinatie van Atlantisch georiënteerde loyaliteit en Europese korthedigheid was kenmerkend voor het buitenlands beleid gedurende het tijdperk-Balkenende, al waren de jaren van Bots ministerschap op dit patroon in enkele opzichten een uitzondering. Daar moet aan worden toegevoegd dat deze combinatie de voortzetting was van een trend die zich al tegen het einde van de jaren negentig had afgetekend. Het laatste kabinet-Kok had immers enthousiast meegedaan aan de oorlog tegen het Joegoslavië van Milosevic, ondanks het feit dat ook toen het volkenrechtelijk mandaat niet duidelijk was. Ook de meer pragmatische en sceptische houding tegenover de Europese integratie had zich al ingezet in de jaren die aan het eerste kabinet-Balkenende voorafgingen. Het buitenlands beleid van Nederland is vaak moeilijk te herleiden tot de partijpolitieke samenstelling van de zittende regering.

Dat neemt niet weg dat ministers altijd proberen een eigen stempel te zetten. Dat gold ook voor de drie ministers van Buitenlandse Zaken die onder minister-president Balkenende hebben gediend. Welke accenten hebben de drie gezet? De Hoop Scheffer profileerde zich vooral als een traditioneel Atlantisch georiënteerd minister. Hij was, wellicht meer dan Balkenende, verantwoordelijk voor de Nederlandse steun aan de Amerikaanse Irak-politiek en voor de Nederlandse deelname aan de bezetting van Irak. Zijn loyaliteit ten opzichte van de Verenigde Staten en de NAVO droeg ertoe bij dat hij in 2003 werd verkozen tot secretaris-generaal van de verdragsorganisatie.

Vergeleken met De Hoop Scheffer was Bot een duidelijk meer op Europa gericht bewindsman. Bot kon in dit opzicht met enig succes een persoonlijk stempel zetten op het beleid, vooral met betrekking tot de uitbreiding van de Europese Unie. Bot nam bovendien enkele malen, en met goede gronden, openlijk afstand van het *War on Terror*-beleid van de regering-Bush. Een persoonlijk accent legde hij met zijn aanwezigheid op 17 augustus 2005 bij de jaarlijkse herdenking van het uitroepen van de Indonesische onafhankelijkheid, waarmee de minister de betekenis van die historische gebeurtenis namens de Nederlandse regering voor het eerst publiekelijk erkende.

Verhagen presenteerde zich bij zijn aantreden als een pleitbezorger van de mensenrechten. En inderdaad, bij verschillende gelegenheden sprak de minister zich publiekelijk in die zin uit, al bleef het ook onder Verhagen niet altijd duidelijk welke consequenties uit het mensenrechtenbeleid moesten worden getrokken, zeker als er substantiële economische belangen in het geding waren. Verhagen was tegelijkertijd een betrekkelijk behoudende minister, die zich vergeleken met Bot weer wat hardvochtiger opstelde ten aanzien van de EU, met name ten aanzien van uitbreiding van de Unie. Opvallend was ook Verhagens krachtige steun voor Israël. Ook waagde hij zich minder dan Bot aan openlijke kritiek op de Amerikaanse politiek, al moet daaraan worden toegevoegd dat halverwege Verhagens ministerschap tot veler opluchting een einde kwam aan het tijdperk-Bush en de charismatische Barack Obama president van de Verenigde Staten werd.

#### SLOT

Het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende was, hoewel militair activistisch, in politiek opzicht vaak behoudend en reactief – het laatste vooral als het ging om de toekomst van Europa –, oordelen twee Clingen-

*Het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende was in politiek opzicht vaak behoudend en reactief*

dael-deskundigen in een overzichtartikel over het buitenlands beleid van de kabinetten-Balkenende. Dat had onder meer te maken met de ontwikkelingen in de Nederlandse politiek en samenleving. Bij verkiezingen was er in de jaren 2002-2010 veelal weinig aandacht

voor internationale vraagstukken. Het politieke debat werd gedomineerd door binnenlandse kwesties als integratie en veiligheid. Maar ook het zelfbeeld van Nederland als middelgrote mogendheid, schijnbaar bevestigd



door incidentele deelname aan G20-overleg, belemmerde een herziening van de Nederlandse status in de wereld.<sup>7</sup>

Daar moet voor alle eerlijkheid aan worden toegevoegd dat de ontwikkelingen in de wereldpolitiek, en die in de Europese Unie, bijdroegen aan een zekere strategische onzekerheid op het terrein van het buitenlands beleid. Het was niet altijd gemakkelijk consistente conclusies te trekken uit de veranderingen die zich op internationaal vlak voltrokken. Het in oktober jongstleden aangetreden kabinet-Rutte staat desondanks voor belangrijke strategische keuzes op het terrein van de buitenlandse politiek (de houding ten opzichte van de EU, ten opzichte van de NAVO, de Verenigde Staten, militaire missies). Het is gezien de politieke atmosfeer in Den Haag evenwel de vraag of het bereid en in staat is dergelijke keuzes te maken.

#### Noten

- 1 Deze bijdrage is mede gebaseerd op: Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (vierde geactualiseerde druk). Houten: Het Spectrum, 2010. Zie ook Jan Rood en Marieke Doolaard, 'Activisme als risico. Buitenlands beleid onder Balkenende', *Internationale Spectator* LXIV (2010), nr. 11, pp. 567-572.
- 2 Verhagen noemde in een artikel in *de Volkskrant* van 10 mei 2008 vier redenen om in Afghanistan te blijven: 1) veiligheid, 2) solidariteit, 3) mensenrechten, en 4) geloofwaardigheid (van Nederland in de NAVO). Ik heb voor het gemak de argumenten twee en drie samengevoegd.
- 3 Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Het nieuwe Strategisch Concept van de NAVO', rapport no. 67, januari 2010, pp. 33-34; en Sebastian Reyn, Kees Turnhout e.a., 'De verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst', *Atlantisch Perspectief* XXXIV (2010), nr. 3, p. 8.
- 4 *NRC Handelsblad*, 22 oktober 2002.
- 5 Zie M. Verhagen, 'Veranderende wereld, vaste waarden. Nederlands buitenlands beleid in de 21<sup>e</sup> eeuw', *Internationale Spectator*, LXII (2008), nr. 10, pp. 507-512.
- 6 Een overzicht van die plannen in R. van Schendelen, 'De Europa-adviseurs van het kabinet-Balkenende', *Internationale Spectator*, LXI (2007), nr. 10, pp. 506-509.
- 7 Rood en Doolaard 2010.