

De constantenthesen in de studie van het Nederlands buitenlands beleid

Yvonne Kleistra

Yvonne Kleistra is historicus en politicoloog en als docent verbonden aan het departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

Adres: Departement Bestuurskunde
Wassenaarseweg 52
Postbus 9555
2300 RB Leiden
T (070) 527 38 88

Samenvatting

Ondanks alle aandacht die het onderzoek naar verandering in de buitenlandse politiek van nationale staten de laatste tien jaar ten deel valt in het buitenland blijft in de Nederlandse studie van het buitenlands beleid het denken in termen van constanten dominant. In dit artikel is de focus volledig gericht op het Nederlandse constantenonderzoek. Gekeken wordt naar waar deze onderzoekstraditie vandaan komt, hoe de zogeheten constantenthesen zich heeft ontwikkeld en welke kritiek er tot nu toe op gekomen is. Ook wordt uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop het onderzoek naar constanten interfereert met de huidige beleidspraktijk. Uitgaande van de niet aflatende populariteit van de these in het dagelijkse denken en doen wordt ten slotte ingegaan op de vraag welke waarde eraan mag worden gehecht binnen de sociale wetenschappen en de geschiedenis.

1 Inleiding

Na de val van de Berlijnse muur heeft binnen de studie van het buitenlands beleid het onderzoek naar beleidsverandering een grote vlucht genomen. Met name in de Verenigde Staten en de Scandinavische landen zijn sindsdien tal van studies verschenen met daarin evenzovele analysemodellen om veranderingen in het buitenlands beleid van nationale staten te kunnen duiden en begrijpen. In Nederland is echter nauwelijks belangstelling voor de bestudering van buitenlands beleid vanuit deze invalshoek. Hoewel in het verleden thema's als 'democratisering', 'politisering' en 'interdependentie' hier vrij snel zijn opgepakt, heeft tot nu toe slechts een enkele studie het daglicht gezien waarin het vraagstuk van verandering welbewust tot onderwerp van onderzoek is gemaakt (Hellema 1995). De aldus ontstane lacune lijkt eerder te berusten op een bepaalde denkwijze dan op toeval of tijdgebrek. Een nadere verkenning van het veld leert namelijk, dat in de Nederlandse tak van wat binnen de leer der internationale betrekkingen een subdiscipline heet te zijn de zogeheten constantenthesen stevig wortel heeft geschoten. De constantenthesen komt er in het kort op neer dat het Neder-

lands buitenlands beleid zich door de eeuwen heen heeft gekenmerkt door een aantal thema's, tradities of tendensen. Deze 'constanten' zijn volgens de huidige pleitbezorgers van de these tot op heden onaangetast gebleven. Dat wil zeggen, ondanks grote verschuivingen na de Tweede Wereldoorlog in het internationale en nationale bestel en de niet aflatende belangstelling binnen de leer der internationale betrekkingen voor thema's als internationalisering en globalisering, worden zij nog steeds gezien als richtinggevend voor de beleidsvoering op dit terrein.

Op zoek naar constanten

De aandacht voor continuïteit in de externe betrekkingen is al bijna even oud als het bestaan van Nederland als onafhankelijke staat (Wels 1984, 11). De belangstelling voor constanten daarentegen is van recente datum. De constantendiscussie in zijn huidige vorm vormt de rechtstreekse afgeleide van de overgang aan het eind van de jaren veertig van de traditionele afzijdigheids- en neutraliteitspolitiek naar een actief buitenlands beleid. Degenen die de verrichtingen van beleidmakers op het betreffende beleidsterrein op de voet volgden, kregen pas oog voor constanten toen zich in de jaren zestig een aantal ontwikkelingen in de Nederlandse buitenlandse politiek voordeed die de definitieve breuk met het verleden zichtbaar maakte. In een context van democratisering, politisering en afnemende consensus deed in eerste instantie de vraag opgeld of de lijnen die met betrekking tot het vooroorlogse buitenlands beleid waren getraceerd, nog wel konden worden doorgetrokken voor de periode na 1945. Die discussie in beperkte kring vormde de opstap tot een levendig debat over constanten in de daaropvolgende periode (Schaper, Wels 1984). Onder andere de historici Wels en Boogman zagen voldoende aanwijzingen voor het bestaan van constanten in de geschiedenis van het Nederlandse buitenlands beleid. Zij probeerden in hun historische beschrijvingen van de ontwikkelingen in het Nederlands buitenlands beleid de door hen waargenomen lijnen te duiden en te verklaren. Daarbij concentreerden zij zich vrijwel uitsluitend op de zeventiende, achttiende en negentiende eeuw (Wels 1982, 1984; Boogman 1975, 1978, 1982).¹ Van belang voor de studie van het Nederlands buitenlands beleid zijn echter met name de activiteiten van die-

genen die hebben getracht de constantenthesen – sommigen spreken van een theorie – verder uit te bouwen voor de naoorlogse periode. De belangrijkste pleitbezorgers van de constantenthesen die in dit verband kunnen worden genoemd, zijn Heldring en Voorhoeve.

De columnist Heldring heeft volgens velen een belangrijke rol gespeeld bij het aanzwengelen van de discussie over constanten in het naoorlogse Nederlandse buitenlands beleid. Hij heeft in verschillende publicaties getracht aan te tonen dat verschillende voor de oorlog aanwijsbare constanten ook na 1945 in belangrijke mate de Nederlandse buitenlandse politiek hebben bepaald. Heldring beschouwt de Tweede Wereldoorlog als een radicale breuk met het verleden vanwege de grote en voor ieder zichtbare veranderingen in de Nederlandse internationale omgeving, maar spreekt tevens van 'restauratie' van de Nederlandse buitenlandse politiek na 1945. Hoewel Nederland na 1945 niet terugkeerde in de neutraliteit, is het gebruik van deze term volgens hem alleszins gerechtvaardigd voor het terrein van de buitenlandse politiek, daar deze zich in belangrijke mate liet inspireren door dezelfde tradities en idealen als voor 1940 en aangezien daarin dezelfde constanten herkenbaar waren die voorheen de buitenlandse politiek kenmerkten (Heldring 1962, 1975, 1978).

Als constante kenmerken door de eeuwen heen in het denken over de plaats en rol van Nederland in de wereld en indirect de Nederlandse buitenlandse politiek kunnen naar zijn mening gelden: maritieme, westwaarts gerichte politiek, anticontinentalisme; afkeer van machtspolitiek en verlangen naar onthouding en afzijdigheid, isolationisme; moralisme; respect voor volkenrecht, legalisme en het streven naar evenwicht tussen omringende staten. Deze constante kenmerken of tradities zijn vaak niet met elkaar in overeenstemming geweest, ze lopen dikwijls in elkaar over. De kentering in Nederland in de loop van de jaren zestig heeft hen ook niet wezenlijk aangetast. Wanneer sinds die tijd al van verandering sprake is, betreft het volgens Heldring vooral de toonzetting van de Nederlandse buitenlandse politiek (Heldring 1978).

Voorhoeve heeft de constantenthesen aan het eind van de jaren zeventig uitgewerkt tot wat hij nu is. Anders dan Heldring, maakt hij in *Peace, profits*

and principles' duidelijk onderscheid tussen de periodes voor en na de Tweede Wereldoorlog. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek tot 1940 kenmerkt zich volgens de auteur door een aantal telkens terugkerende thema's. Deze thema's kunnen naar zijn mening worden gegroepeerd in drie belangrijke tendensen, te weten marietiem-commercialisme, neutralistisch-abstentionisme en internationalistisch-idealisme. Ondanks vele uitzonderingen zijn deze tendensen voor de auteur consistent en helder genoeg om ze te bestempelen als tradities. Een vierde tendens, het monarchistisch-continentalisme daarentegen is in zijn ogen veel te zwak om van een traditie te kunnen spreken.² De ontwikkelingen sinds 1945 zijn door de auteur in drie clusters verdeeld, waarbinnen twaalf thema's worden onderscheiden.³ Binnen deze clusters keren de vooroorlogse tradities in een andere vorm terug in het naoorlogse buitenlandse beleid van Nederland (Voorhoeve 1979). Uit de nieuwe indeling kan worden afgeleid dat Voorhoeve niet zover heeft willen gaan te beweren, dat de oorlog geen wezenlijke veranderingen teweeg heeft gebracht in het Nederlands buitenlands beleid. De titel in aanmerking nemende, draagt hij eerst en vooral de boodschap uit dat drie basisprincipes die richtinggevend waren in de Republiek nog steeds de leidraad vormen voor de hedendaagse buitenlandse politiek van Nederland.⁴

Mede vanwege zijn eenvoud is de boodschap van Voorhoeve in de jaren tachtig en negentig ook een zeer aantrekkelijke gebleken. In tal van overzichtswerken, hand- en leerboeken en college-dictaten wordt dankbaar gebruikgemaakt van de in *Peace, profits and principles* gegeven voorstelling van zaken om studenten en anderszins geïnteresseerden te laten kennismaken met de Nederlandse buitenlandse politiek. Daarenboven wordt het constantenbestand van Voorhoeve als een stevige basis gezien om op voort te bouwen. Onder anderen Andeweg en Irwin vertrekken in *Dutch politics* vanuit de notie van marginale meningsverschillen waar het gaat om de door Voorhoeve getrokken lijnen in het Nederlands buitenlands beleid. Centraal staat voor hen de vraag of de drie clusters van constanten die in *Peace, profits and principles* worden onderscheiden, nog wel waarneembaar zijn in de rol die Nederland vervult in NAVO, EG en VN. De beide onderzoekers komen tot de slotsom dat de drie tradi-

ties een nuttig kader vormen voor een analyse van de ontwikkelingen in het Nederlands buitenlands beleid, omdat zij nog steeds worden aangetroffen in de Nederlandse opstelling in deze drie internationale organisaties (Andeweg en Irwin 1993, 212-228).⁵ Noemenswaardig in dit opzicht is tevens de studie van Harryvan en Van der Harst naar de impact van de gebeurtenissen in 1989 op de traditionele houding ten aanzien van samenwerking en integratie in Europa. Ook deze onderzoekers zien in het geheel geen aanleiding om de aanwezigheid van tradities in het Nederlands buitenlands beleid te toetsen of ter discussie te stellen. Zij stellen zonder verdere omwegen: 'De buitenlandse politiek van Nederland heeft zich door de eeuwen heen gekenmerkt door een aantal vaste beleidskeuzen die zo hardnekkig gebleken zijn dat ze de vorm hebben gekregen van constanten of tradities. In de vakliteratuur bestaat betrekkelijke overeenstemming over de hoofdlijnen van het Nederlandse buitenlands beleid' (Harryvan en Van der Harst 1994, 143). De omwenteling in Oost-Europa heeft daar volgens hen nauwelijks vat op gehad. Beide onderzoekers komen op basis van nadere beschouwing van enkele probleemgebieden in de periode 1989-1994 tot de conclusie, dat ondanks enkele opmerkelijke verschuivingen continuïteit nog steeds de overhand heeft (Harryvan en Van der Harst 1994, 143-171).⁶

Anders dan door onderzoekers als Harryvan en Van der Harst verondersteld, is de constantenthesen echter bepaald niet onomstreden. In de discussie over constanten staat niet alleen de vraag centraal welke factoren in de Nederlandse buitenlandse politiek het predikaat 'constante' verdienen. Het debat beweegt zich tevens rondom de vraag of überhaupt kan worden gesproken van constanten. De kritiek van de opposenten richt zich in de eerste plaats op de empirische basis van de these. Tegenover de gebeurtenissen die de pleitbezorgers opvoeren om het bestaan van tradities, tendenties of constanten in het Nederlandse buitenlandse beleid empirisch te onderbouwen, kunnen tal van praktijkvoorbeelden worden geplaatst die tegen de these pleiten, zo luidt het commentaar. Van Staden bijvoorbeeld, ontkent het bestaan van een legalistisch-moralistische Nederlandse grondhouding tegenover de buitenwereld (Van Staden 1974, 21). En Schaper wijst er onder andere op dat in het feitelijk door het kabinet-Den Uyl gevoerde beleid geen con-

crete aanwijzingen te vinden zijn voor de aanwezigheid van pacifisme en neutralisme als diepgewortelde constanten. De lichte stijging van het defensiebudget in deze kabinetsperiode bewijst naar zijn mening eerder het tegendeel (Schaper 1984, 38).⁷

Anderen beschouwen het zoeken naar constanten al op voorhand als een zinloze exercitie. Het ontbreekt Nederland eenvoudig aan de ruimte om zelf zijn buitenlands beleid te bepalen, zo stellen zij. Kleine of middelgrote landen kunnen immers vaak niet meer doen dan zo goed en zo kwaad mogelijk 'mede'-reageren op de wispelturige ontwikkelingen om hen heen, omdat internationale gebeurtenissen zich in de regel niet laten plannen. Als er al sprake is van een constante dan is dat volgens de practicus Bot wel het verschijnsel, dat het erg moeilijk blijkt te zijn te denken in termen van een eigen Nederlands beleid en op basis daarvan een politiek te ontwikkelen (Bot 1984, 44). In het verlengde van deze kritiek kan ook de vingerwijzing van Kossmann worden geplaatst, dat het te veel zoeken naar continuïteiten het gevaar van a-historisch denken in zich bergt. Men mag zich bijvoorbeeld afvragen of de in de jaren zeventig bestaande neiging zich terug te trekken uit de NAVO op één lijn gesteld kan worden met de hoogmoed van sommige vooroorlogse neutralisten.⁸ De geschiedenis is een echoput, aldus Kossmann, wie haar aanroept, krijgt zijn eigen mening als antwoord terug (Kossmann 1991, 41).⁹

Een derde punt van kritiek op de constantenthesen luidt dat deze zo breed geformuleerd is, dat werkelijk alles erin past. Elke Nederlandse positie, opstelling of opvatting op het terrein van de buitenlandse politiek kan met wat goede wil wel worden ondergebracht bij één van de onderscheiden tradities. Zo zou het Nederlandse koloniale bezit als strijdig kunnen worden aangemerkt met de veronderstelde afkeer van machtspolitiek of de traditie van neutralistisch-abstentionisme. Beschouw de overzeese gebieden evenwel als binnenland en ze passen uitstekend in de maritiem-commerciële traditie. Het enkele feit dat bepaalde denkbeelden altijd wel in een traditie kan plaatsnemen, toont echter volgens de critici ondubbelzinnig het belangrijkste manco van de these aan; iedereen kan er zijn gelijk mee halen (Wels 1984, 10; Koch 1984, 69; Schaper 1984, 39; Everts 1991, 9; Siccama via Hijmans 1993).¹⁰

De kritiek op de these is in sommige gevallen ook indirect. Sinds de jaren zestig zijn enkele studies verschenen die uitgaan van de gedachte van verandering als dominant kenmerk van het Nederlands buitenlands beleid. Een goed voorbeeld daarvan vormt het proefschrift van Everts, dat vertrekt vanuit twee soorten verandering, te weten verandering in de aard van het proces en verandering in de doelstellingen en inhoud van het Nederlands buitenlands beleid. Deze stellingname vormt de grondslag voor zijn onderzoek naar de vraag onder welke omstandigheden binnenlandse actoren welke invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces en welke rol de factor publieke opinie daarin speelt (Everts 1983). Hoewel de constantendiscussie in zijn studie niet ter sprake komt, kan het door hem gekozen 'alles verandert'-perspectief worden gezien als een regelrechte ontkenning van het bestaan van constanten in het Nederlands buitenlands beleid.

3 Drie normatieve uitgangspunten

Waarom wordt er überhaupt gezocht naar constanten in het Nederlands buitenlands beleid? In eerste instantie ligt het voor de hand de bijzondere belangstelling voor constante kenmerken binnen de studie van het Nederlands buitenlands beleid te verklaren vanuit de immer bij wetenschappers aanwezige wens via systematisch onderzoek tot generaliserende uitspraken te komen. Concentratie op regelmatigheden binnen een onderzoeksgebied waarin het ogenschijnlijk ontbreekt aan iedere vorm van structuur, vormt in dit opzicht een eerste logische stap ter verwezenlijking van het uiteindelijke doel. Genoemde vraag wint echter aan relevantie, wanneer in ogenschouw wordt genomen dat de aandacht voor constanten zich niet beperkt tot één select gezelschap van wetenschappers en professionele waarnemers, maar tevens sinds jaar en dag opgeld doet in de dagelijkse beleidspraktijk.

De constanten van het Nederlands buitenlands beleid keren met de regelmaat van de klok terug in regeringsverklaringen, begrotingen en jaarverslagen. Daaruit blijkt zonder meer dat in navolging van de achtereenvolgende constantenonderzoekers ook iedere nieuwe lichting beleidsmakers zijn eigen, net even andere invulling wenst te geven aan het constantenreservoir.¹¹ Het belang van het al dan niet aanwezig zijn van constanten is hier even-

wel niet gelegen in die constanten zelf. Het benadrukken van het bestaan van constanten dient hier namelijk een ander, hoger gewaardeerd belang. Met de accentuering van dergelijke lijnen, of dat nu steeds dezelfde zijn, of steeds weer net iets andere, wordt namelijk telkens opnieuw het belang onderstreept van continuïteit, consistentie en coherentie met daaraan gekoppelde waarden als betrouwbaarheid, geloofwaardigheid en effectiviteit.¹² Kort gezegd, constanten vormen het zichtbare bewijs van het bewust nastreven van continuïteit, consistentie en coherentie als normatieve standaard in het Nederlands buitenlands beleid.

De continuïteitsnorm vormt het eerste, meest zichtbare uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de Nederlandse beleidsvoering op dit terrein. Met de continuïteitsnorm wordt bedoeld op het streven het beleid op deelterreinen zo veel als mogelijk een logische opeenvolging of een doorlopend verband te laten zijn. De continuïteitsnorm is gebaseerd op de gedachte dat het niet verstandig is op een bepaald deelterrein steeds weer een andere positie in te nemen. Een land dat voortdurend van koers verandert, zal namelijk vroeger of later het vertrouwen verliezen van de internationale gemeenschap en door gebrek aan steun zijn doel voorbijgeschieten. Omgekeerd kan een land alleen dan optimale resultaten bereiken, wanneer het zich rekenschap geeft van de stellingname die het in een eerder stadium heeft verdedigd en van de verplichtingen die het in het verleden is aangegaan. Hieruit volgt dat in de continuïteitsnorm tevens de veronderstelling ligt besloten dat een optimaal functionerend buitenlands beleid wordt gekenmerkt door een hoge mate van voorspelbaarheid.

Het tweede uitgangspunt dat binnen de Nederlandse beleidspraktijk opgeld doet, is de consistentienorm. De consistentienorm verwijst naar het streven het buitenlands beleid op deelterreinen zoveel mogelijk vrij te doen zijn van innerlijke tegenspraak. Beleidmakers dienen er met andere woorden voortdurend zorg voor te dragen, dat het beleid op het ene deelterrein aansluiting vindt bij het beleid op andere deelterreinen. De consistentienorm is gestoeld op de idee dat het niet mogelijk is een beleid te voeren dat op deelterreinen tegenstrijdigheden vertoont, zonder daarmee tegelijkertijd afbreuk te doen aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van dat beleid.

Het derde, minst grijpbare uitgangspunt, op deze plaats coherentienorm genoemd, heeft betrekking op het Nederlands buitenlands beleid in zijn totaliteit. Met de coherentienorm wordt verwezen naar de gedachte dat het buitenlands beleid van een land een samenhangend geheel dient te vormen. Het streven dient er steeds op gericht te zijn in de beleidsvoering het bestaan van een algehele overeenstemming over idealen, waarden en belangen tot uiting te laten komen. De coherentienorm is gebaseerd op de gedachte dat een beleid waar slechts aan het oppervlak sprake is van overeenstemming en waar de verschillende argumentatielijnen van de verschillende beleidsonderdelen niet terug te voeren zijn op één algemene basisgedachte, op de lange termijn onvermijdelijk de benodigde overtuigingskracht zal missen voor het verwerven van de gewenste steun. Een buitenlands beleid daarentegen, dat op de meest uiteenlopende onderdelen consequent één en dezelfde geest weet uit te ademen, zal niet alleen eerder op steun kunnen rekenen, maar deze ook moeiteloos weten te consolideren.

Het idee van continuïteit, consistentie en coherentie in het Nederlands buitenlands beleid als voorwaarde voor optimale resultaten op dit terrein is wijd verbreid en diep geworteld. Aan de orde zijn hier drie normatieve uitgangspunten die in het Nederlands buitenlands beleid zo vanzelfsprekend worden geacht, dat zij nimmer tot onderwerp van enigerlei discussie zijn gemaakt.¹³ De vanzelfsprekendheid van het nastreven van continuïteit, consistentie en coherentie wordt veelal verklaard vanuit het behoudende karakter van de elites van het Nederlands buitenlands beleid. In dit geval ligt de nadruk op de veronderstelling dat meer dan op andere beleidsterreinen op het terrein van het Nederlands buitenlands beleid de neiging bestaat alles bij het oude te laten, zolang niet ondubbelzinnig is aangetoond dat het nieuwe inderdaad beter is. Het heersende wereldbeeld op het betreffende beleidsterrein dient met andere woorden als conservatief te worden aangemerkt. Het ontbreken van wendingen en draaiingen in Nederlands buitenlands beleid vormt in deze redenering dan ook niet zozeer een prestatie, als wel het logische gevolg van een dogmatische hang naar het reeds bestaande. Daar staat echter tegenover dat het voor een klein land als Nederland bepaald niet eenvoudig is op het ter-

rein van het buitenlands beleid een eigen koers te varen, of een homogeen en consistent beleid uit te dragen. Een kleine staat komt in de meeste gevallen niet verder dan aanpassen en reageren, de beleidsruimte op het nationale niveau is per definitie uiterst beperkt. Vanuit een dergelijk perspectief gezien, zou benadering van het ideaalbeeld van continuïteit, consistentie en coherentie evengoed kunnen worden uitgelegd als een blijk van eigen wilskracht en iedere poging daartoe als een stap in de goede richting.

In hoeverre dienen breuklijnen en tegenstrijdigheden in het Nederlands buitenlands beleid te worden beoordeeld als schadelijk, nadelig, of onwenselijk? Met deze vraag raken we aan de zin of onzin van het handelen op basis van bovengenoemde normen en waarden. Natuurlijk zit er een kern van waarheid in de gedachte dat een regering die wispelturigheid en onvoorspelbaar gedrag verheft tot de constanten van zijn buitenlands beleid, op den duur geïsoleerd komt te staan. Daartegenover staat echter dat de geschiedenis heeft uitgewezen dat de wereld beslist niet wakker ligt van tegenspraak (Kossmann 1982, 77; Brands 1979). Kortom, er lijkt ook op dit terrein veel mogelijk tussen de benadering van het ideaalbeeld en een beleid waaraan werkelijk geen touw vast te knopen valt. Een ingebakken streven naar continuïteit, consistentie en coherentie vormt zeker geen vanzelfsprekendheid.

4 Constanten in het beleid?

Interessanter is het – zeker gezien de grote aantrekkingskracht die blijft uitgaan van het denken in termen van constanten – op deze plaats de aandacht te richten op de huidige stand van onderzoek. Beweegt de discussie zich rondom een omstreden theorie, of is het debat juist bedoeld om in de toekomst te komen tot een samenhangend geheel van zorgvuldig uitgewerkte en getoetste hypothesen? Op deze plaats moet worden vastgesteld dat alles in deze discussie draait om een theorie die nog in de kinderschoenen staat. In de eerste plaats kan uit de literatuur worden opgemaakt dat het de discussianten ontbreekt aan een eenduidig begrippenkader. Niet alleen worden termen als constante, traditie, tendens en lijn door elkaar heen gebruikt om continuïteit in het Nederlandse buitenlands beleid (of juist het ontbreken daarvan) te benadrukken. Een nadere verkenning op dit gebied wijst tevens uit,

dat aan deze termen ook steeds weer andere invullingen worden gegeven.¹⁴

Hierdoor blijft ook onduidelijk welke relatie ter discussie staat. Heeft de constantenthese betrekking op het Nederlandse doen en laten in het internationale statensysteem? Richt het debat zich op de resultaten van het nationale besluitvormingsproces? Of zijn het juist de factoren die invloed op dat proces uitoefenen, waarop de aandacht is gericht? De lezer zoekt in de meeste studies over dit onderwerp tevergeefs naar een analysekader waaruit de veronderstelde relaties kunnen worden afgelezen tussen afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Mede daardoor valt niet aan de indruk te ontkomen, dat de door de verschillende auteurs gehanteerde referentiekaders uiteenlopen en dat ook binnen één en dezelfde studie de focus nogal eens verschuift. Daarmee raken we aan het zogeheten 'level of analysis'-probleem dat zich in het bijzonder bij onderzoek naar de buitenlandse politiek van nationale staten manifesteert. In Singers befaamde artikel over deze problematiek staat de notie centraal, dat bij het onderzoek naar buitenlandse politiek van staten het onderzoeksobject zowel als afhankelijke als onafhankelijke variabele kan worden gezien. Met behulp van de twee meest gebruikte analyseniveaus op dit gebied, te weten het internationale systeem niveau en het niveau van de nationale staat, laat hij onder andere zien dat de keuze van het analyseniveau bepalend is voor het soort kennis dat wordt gegenereerd, en dat op verschillende analyseniveaus vergaarde kennis niet zonder meer met elkaar kan worden gecombineerd. Aan ieder onderzoek op het terrein van de internationale betrekkingen dient om die reden een duidelijk en accuraat analysemodel ten grondslag te liggen, niet alleen om onbewuste verschuivingen in de focus van de onderzoeker te vermijden, maar met name ook om te voorkomen dat de vanuit verschillende referentiekaders gegenereerde kennis bij elkaar wordt gevoegd (Singer 1961).

Vergelijking van de studies van Voorhoeve en Hellema laat zien, dat het constantenonderzoek niet gevrijwaard is van dit probleem. Het veronderstelde bestaan van constanten of continuïteit in het Nederlands buitenlands beleid loopt als een rode draad door Voorhoeve's *Peace, profits and principles* en Hellema's *Buitenlandse politiek van Nederland* (Voorhoeve 1979; Hellema 1995). Beide onderzo-

kers hebben bovendien met elkaar gemeen dat de nadruk in hun studies ligt op de naoorlogse periode. Voorhoeve lijkt daarbij vooral geïnteresseerd in de vraag of de vooroorlogse lijnen voor de naoorlogse periode kunnen worden doorgetrokken, terwijl Hellema zich met name richt op het zoeken naar verklaringen voor continuïteit in de Nederlandse beleidsvoering. Betekent dit nu dat met deze twee studies twee kanten worden belicht van één en dezelfde thematiek? Het antwoord op deze vraag moet al gauw ontkennend luiden, wanneer het analysereniveau in ogenschouw wordt genomen waarop de twee onderzoekers zich hebben toegespitst. Nota bene: Hellema's analyse bevindt zich op het nationale systeem niveau, terwijl uit Voorhoeve's beschouwing over Nederland als ontbrekende schakel in de kleine-statenliteratuur kan worden afgeleid, dat deze auteur het internationale systeem als referentiekader heeft gebruikt.

In de derde plaats kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de gebruikte methoden en technieken om tradities, tendensen, of lijnen op te sporen. De these die het bestaan van constanten in het Nederlands buitenlands beleid veronderstelt, is in de meeste gevallen op een inductieve methode van onderzoek gebaseerd. De gevolgde procedure komt er kort gezegd op neer, dat aan een beschrijving van een bepaalde periode of thematiek één of meer constanten worden ontleend. Het betreft hier altijd een impressionistische weergave van de werkelijkheid. De onderzoeker bepaalt zelf wat hij wel en wat hij niet in zijn beschrijving opneemt, zonder uit de doeken te doen welke overwegingen bij

de selectie een rol hebben gespeeld.¹⁵ Een inventarisatie achteraf op basis van een – althans voor de lezer – volstrekt willekeurige opsomming van feitelijkheden betekent echter tegelijkertijd dat de these hooguit kan worden gezien als een verzameling hypothesen. Alvorens hieraan verdere conclusies te verbinden, zal de these na afleiding van bepaalde consequenties uit die hypothesen, in de vorm van toetsbare voorspellingen, eerst moeten worden getoetst aan nieuw empirisch materiaal. Hier nu knelt precies de schoen, want ondanks het uitblijven van de noodzakelijke stappen wordt voortdurend de indruk gewekt, dat we hier te doen hebben met een algemeen aanvaarde theorie.¹⁶ De constantenthesen is eigenlijk niet veel meer dan een losse verzameling van begrippen en veronderstellingen die – hoewel telkens op een ietwat andere manier geformuleerd en gerangschikt – nimmer tot vertrekpunt zijn gemaakt voor theorietoetsend onderzoek. Daarmee blijft de vraag actueel in hoeverre het Nederlands buitenlands beleid onveranderd is gebleven. Hoe kan de Nederlandse studie van het buitenlands beleid op dit punt een stapje verder worden gebracht? De huidige stand van onderzoek in aanmerking nemend, is het zeker zo'n gek idee nog niet de onderzoekshorizon te verbreden. Een eerste opstap daartoe bieden de vele internationale betrekkingen studies over regionale en wereldomvattende veranderingsprocessen. Daarnaast zou echter zeker aansluiting moeten worden gezocht bij de groep van onderzoekers in het buitenland die verandering op dit specifieke beleidsterrein bestudeert vanuit een nationale invalshoek.

Noten

- 1 Volgens Wels toont het Nederlands buitenlands beleid door de eeuwen heen een hoge mate van continuïteit (Wels 1982, 15). Een aantal constanten kunnen naar zijn mening gemakkelijk worden gedestilleerd uit de reeds bestaande inzichten over het denken en discussiëren over buitenlands beleid in drie eeuwen:
 - het ontbreken van belangstelling voor vergroting van het territorium, met uitzondering van de jaren 1635 en 1814 toen het ging om de Zuidelijke Nederlanden;
 - desinteresse voor het militaire bedrijf;
 - voorkeur voor afzijdigheid en neutraliteit (een constante die per periode een subtiële differentiatie eist (Wels 1984, 20-21).
- 2 Voorhoeve zelf geeft er tegenwoordig de voorkeur aan te

spreken over neigingen, in plaats van tradities of tendensen.

- 3 Cluster A: Veiligheidsbeleid:
 - Prioriteit ten opzichte van NAVO-belangen.
 - Steun aan het leiderschap van de VS.
 - Binden van Duitsland aan de NAVO.
 - Concentratie op strategische afschrikking.

Cluster B: Regionaal beleid:

- Openmaken van de Gemeenschap.
- Beteugelen van de grote lidstaten.
- Bouw van een supranationale democratie.
- Europa uit handen van de machtspolitiek houden.

Cluster C: Mondiaal beleid:

- Promotie van de internationale juridische orde.
- Aanmoediging van functionele integratie.

- Bestrijding van armoede in het buitenland.
- Verdediging van mensenrechten.

4 Dezelfde auteur stelt overigens al in 1981: 'Tegenwoordig is de maritiem-commerciële traditie nagenoeg dood. Sinds het begin van de jaren '60 is het aandeel van de Nederlandse handelsvloot in het wereldtotaal zeer sterk achteruitgelopen. Het Nederlandse handelspatroon heeft zich door de EEG meer op West-Europa geconcentreerd. De maritiem-commerciële tendens is thans nog slechts een vaag achtergrond aspect in ons Nederlands buitenlands beleid. Hiermee is niet gezegd dat het motief economisch eigenbelang geheel uit ons beleid is verdwenen' (Voorhoeve 1981, 87).

5 De enige potentiële verandering ligt naar hun mening in het dreigende verval van de Atlantische oriëntatie. Ook hier zal het echter volgens de auteurs zo'n vaart niet lopen: 'The Dutch may have too little sense of history to maintain traditions, but they are also too conservative to throw them aboard' (Andeweg en Irwin 1993, 228).

6 In het algemeen worden volgens Harry van der Harst de volgende constanten of tradities onderscheiden:

- Atlanticisme: maritieme gerichtheid tot uiting komend in een (veiligheids)politieke oriëntatie op het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
- Politiek van non-interventionisme: afkeer van continentale machtspolitiek en bevordering van de territoriale *status-quo*.
- Economisch liberalisme: afkeer van protectionisme en bevordering van vrijhandel.
- Mondialisme: neutralistische gezindheid, tot uiting komend in ethisch moralistische beleidskeuzes en een voorkeur voor multilaterale samenwerking.

Deze tradities hebben na de Tweede Wereldoorlog institutionele inbedding gevonden in NAVO, EG en VN. Evenals het naoorlogse buitenlands beleid kenmerkte het Nederlandse Europabeleid zich in de periode 1945-1989 bovenal door continuïteit. De essentie van het Europabeleid kan volgens beide auteurs begrepen worden aan de hand van vier basisconcepten: primaat van het Atlanticisme, actieve gerichtheid op de totstandbrenging en verdieping van Europese economische samenwerking en integratie, nadruk op een open, bovennationale en democratisch ingerichte EG en het bestrijden van pogingen tot directoraatsvorming door de grotere EG-lidstaten (Harry van der Harst 1994, 143).

7 Ook de maritiem-commerciële traditie blijft hier niet buiten schot. Rozemond bijvoorbeeld, plaatst daarbij de nodige kanttekeningen. De economie omvatte naar zijn mening wel wat meer dan uitsluitend de zeehandel. Hij wijst in dit verband op de betekenis van landbouw en bodemgebruik in samenwerking met zeevaart. Bovendien leidde de oriëntatie op de wereldmarkt bepaald niet tot het onverkort huldigen en praktiseren van algehele vrijhandel. Van een principe was eigenlijk zelden sprake (Rozemond 1987, 20-21).

8 Voor Van Staden staat wel vast dat de vooroorlogse neutraliteit niet op één lijn kan worden gesteld met de naoorlogse neutralistische sentimenten. Het eerste kwam feitelijk neer op een positie van diplomatiek isolement, die de wens weerspiegelde om buiten de wereldproblemen te blijven. De tegenstanders van de door Amerika en de Sovjetunie geleide machtsblokken daarentegen, waren er allerminst op uit zich

van het internationale toneel terug te trekken. Zij drongen juist aan op het voeren van een actieve diplomatie die gericht was op het bouwen van bruggen tussen Oost en West en het verminderen van internationale spanningen, bij voorkeur in samenwerking met de zogenaamde gelijkgezinde landen (Van Staden 1991, 224).

9 Ook Kossman ziet het bestaan van de drie tradities van Voorhoeve slechts gedeeltelijk gevestigd in de Nederlandse buitenlandse politiek in de periode 1648-1940 (Kossman 1991, 41).

10 Genoemde kritiek leidt overigens niet tot eenduidige conclusies. Het naast elkaar bestaan van verschillende tradities is voor Koch bijvoorbeeld al voldoende om de these definitief te verworpen (Koch 1984, 69). Van Staden daarentegen, beschouwt het in dit verband slechts als een verzuim, wanneer Voorhoeve drie elkaar niet steeds uitsluitende tradities onderscheidt, zonder tevens aan te geven onder welke omstandigheden de ene danwel de andere de overhand zal krijgen (Van Staden 1979, 785; 1991, 223). Daaruit kan worden opgemaakt dat in de optiek van deze onderzoeker de these in zijn huidige vorm verre van volmaakt is, en derhalve van geringe betekenis voor de studie van het Nederlands buitenlands beleid, maar daar in de kern zeker aanknopingspunten toe biedt.

11 Vergelijk op dit punt bijvoorbeeld het kabinet-Lubbers 11 met Paars 1. Het kabinet-Lubbers 11 neemt Voorhoeve's *Peace, profits and principles* letterlijk over als zijnde de boven alle discussie verheven doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid (RK, 20200, Hst v, nr.2:4). De drie *r's* van Voorhoeve lijken op het eerste gezicht ook het vertrekpunt voor de herijtingsoperatie van het kabinet-Kok (Ministerie van Buitenlandse Zaken 1995). Bij nadere inzien blijkt het hier echter om een ander drieliet te gaan. De constante 'gerechtigheid' of, zo men wil, de 'r' van principles, is in ieder geval uit de oorspronkelijke trits verdwenen of volledig op de achtergrond geraakt.

12 Uit de aanwezigheid van constanten mag overigens niet automatisch worden afgeleid, dat tevens sprake is van continuïteit. Heldring stelt in dit verband: 'Constanten kunnen (...) tegenstrijdig aan elkaar zijn, en indien – om een populair sjabloon te gebruiken – het ene jaar de "dominee" het Nederlands buitenlands beleid zou beheersen, en het andere jaar de "koopman", dan zal er van een lijn of continuïteit in dat beleid niet veel te merken zijn. Zo is het ook denkbaar dat een lijn geen innerlijke consistentie heeft, ja dat inconsistentie juist die lijn uitmaakt!' (Heldring, 1984, 620).

13 Het Nederlands buitenlands beleid wijkt met deze uitgangspunten duidelijk af van andere beleidsterreinen. Vergelijk in dit verband bijvoorbeeld eens het doen en laten van de minister van Buitenlandse Zaken met de activiteiten van zijn vakcollega van Verkeer en Waterstaat. De minister van Verkeer en Waterstaat bespaart zich doorgaans kosten noch moeite om telkens weer nieuwe beleidsalternatieven te genereren voor schijnbaar onoplosbare beleidsproblemen. Er wordt van bewindslieden op dit beleidsterrein ook verwacht dat deze het beleid over een andere boeg zullen gooien, omdat het uitzetten van nieuwe lijnen en het uitwerken van nieuwe concepten hier als een wezenlijk onderdeel wordt gezien van een op optimale resultaten gericht beleid. Ministers van Buitenlandse Zaken daarentegen, kiezen er in de regel

voor het beleid van hun voorganger voort te zetten. Zij lijken eerder te winnen aan status, wanneer ze erin slagen jaar in jaar uit dezelfde boodschap uit te dragen.

14 In het verleden is slechts een enkele keer gewezen op het ontbreken van een eenduidig begrippenkader (Wels 1984, 22).

15 Degenen die vertrekken vanuit het 'alles verandert'-perspectief, gaan in de meeste gevallen niet veel anders te werk.
16 Een theorie wordt hier gezien als een samenhangend geheel van precies omschreven uitspraken van de sociale werkelijkheid waarbij die uitspraken een relatief hoge mate van toetsing en abstractie vertonen (Becker 1979, 82).

Literatuur

Andeweg, R.B. en G.A. Irwin, 1993, *Dutch government and politics*. Houndmills: MacMillan Press.

Becker, H.A., 1979, *Sociale methodologie. Inleiding tot de werkwijze van de sociale wetenschappen*. Meppel (etc): Boom.

Bot, B.R., 1984, Continuïteit en internationale consultatie. In: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*. N11B, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Boogman, J.C., 1975, Die Holländische Tradition in der Niederländische Geschichte. In: G.A.M. Beekelaar e.a., *Vaderlands verleden in veelvoud*. Den Haag: Martinus Nijhoff, 89-104.

Boogman, J.C., 1978, Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (eind 16e eeuw-1940). In: E.H. van der Beugel e.a., *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden*. Baarn: In den Toren.

Boogman, J.C., 1982, Achtergronden en algemene tendenties van het buitenlands beleid van Nederland en België in het midden van de 19e eeuw. Rede voor het Historisch Genootschap uit 1961. In: J.C. Boogman, *Van spel en spelers. Verspreide opstellen*. 's-Gravenhage: Nijhoff.

Brands, M.C., 1979, De geloofwaardigheid van een inconsistent buitenlands beleid. Is Frankrijk boven de wet der internationale kritiek verheven? *Internationale Spectator*, xxxiii-12: 762-771.

Everts Ph.P., 1983, *Public opinion, the churches and foreign policy: studies of domestic factors in the making of Dutch foreign policy*. Leiden.

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

Harryvan, A.D. en J. Van der Harst, 1994, Het Nederlandse Europa-beleid na het einde van de Koude Oorlog. *Transactie*, 23: 143-169.

Heldring, J.L., 1962, Preoccupatie met het beginsel. In: A.L. Constandse, J.L. Heldring en P. van 't Veer, *Gelijk hebben en gelijk krijgen*. Amsterdam: De Bezige Bij.

Heldring, J.L., 1975, Die Konstanten der Niederländischen Aussenpolitik. *Europäische Rundschau*, 4: 11-19.

Heldring, J.L., 1978, De Nederlandse buitenlandse politiek na 1945. E.H. van der Beugel e.a., *Nederlandse buitenlandse politiek. Heden en verleden*. Baarn: Athos.

Heldring, J.L., 1984, De drie c's in het Nederlands buitenlands beleid. *Internationale Spectator*, xxxviii-10: 620-622.

Hellema, D., 1995, *Buitenlandse politiek van Nederland*. Utrecht: Het Spectrum.

Hijmans, M.J., 1993, Clingendael 'wij hebben het tij mee'. *De Groene Amsterdammer*, 14 april.

Koch, K., 1984, Continuïteit en binnenlandse druk. B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*. N11B, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Kossmann, F.H., 1991, De deugden van een kleine staat. In: H.C.F. Sas (red.), *De kracht van Nederland: Internationale positie en buitenlands beleid*. Haarlem: Becht, 36-41.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1995, *De herijking van het buitenlands beleid*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Tweede Kamer, 20200, Hst v, nr. 2: 4.

Rozemond, S., 1987, *Nederland in West-Europa. Een plaatsbepaling*. 's-Gravenhage, N11B 'Clingendael'.

Schaper, H.A., 1984, De geschiedenis als wapenkamer. In: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*. N11B, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Scheffer, P., 1988, *Een tevreden natie. Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status quo*. Amsterdam: Bakker.

Singer, J.D., 1961, The level-of-analysis problem in international relations. *World Politics*, 13: 77-92.

Van Staden, A., 1974, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap (1960-1971)*. Baarn: In den Toren.

Van Staden, A., 1991, De rol van Nederland in het Atlantisch Bondgenootschap. Wat veranderde en wat uiteindelijk bleef. In: H.C.F. Sas (red.), *De kracht van Nederland: Internationale positie en buitenlands beleid*. Haarlem: Becht, 219-231.

Voorhoeve, J.J.C., 1979, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy*. Den Haag: Martinus Nijhoff.

Voorhoeve, J.J.C., 1981, De slinkende rol van Nederland. *Internationale Spectator*, xxxv-2: 69-78.

Wels, C.B., 1982, *Aloofness and neutrality. Studies on Dutch foreign relations and policy-making institutions*. Utrecht: HES.

Wels, C.B., 1984, De historicus en de constanten in het buitenlands beleid. In: B.R. Bot e.a., *Lijn in de buitenlandse politiek van Nederland*. N11B, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.