

De partij als stootblok tussen overheid en samenleving: politisering of democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid?

R.A. Koole en R.B. Soetendorp

'Parliament, and the parliamentary factions, have little impact on the foreign-policy decisions of the government.'¹ Wanneer we van de veronderstelling uitgaan dat het parlement in het Nederlandse politieke bestel het belangrijkste forum is waar pogingen tot beïnvloeding van het overheidsbeleid door volksvertegenwoordigers plaatsvinden (niet slechts formeel maar ook materieel), dan is deze constatering over Nederland niet opwekkend. Temeer omdat partijen door middel van hun vertegenwoordigers in het parlement het communicatiemiddel bij uitstek zouden zijn waarlangs burgers hun politieke eisen kenbaar kunnen maken.

Maar in hoeverre vervullen zij deze rol in de praktijk? Wat is de relatie tussen de in de samenleving naar voren gebrachte wensen en het door de regering gevoerde buitenlandse beleid?

Om op deze vragen een antwoord te kunnen geven is de gang van drie concrete eisen in het politieke proces nagegaan. Deze betreffen de eis tot het instellen van een olie-embargo tegen Zuid-Afrika, de wens om tot erkenning van de PLO over te gaan en het verlangen om de omvang van de ontwikkelingshulp tot een bepaald percentage te verhogen.

De redenen voor de genoemde geringe rol van het parlement bij het formuleren van het buitenlandse beleid zijn in hoofdzaak terug te voeren tot het Nederlandse politieke bestel. Hierin werd het formuleren en uitvoeren van het buitenlandse beleid traditioneel als een privé domein van de uitvoerende macht gezien, in het bijzonder van de minister van buitenlandse zaken. Zijn beleid was en is nog steeds afgeleid van algemene doelstellingen die over een langere periode zijn nagestreefd en gericht zijn op het behartigen van Nederlandse belangen. Terwijl over deze belangen in het algemeen een consensus tussen de grote politieke partijen bestaat, wordt het politieke debat vooral gevoerd over de middelen om deze doelstellingen te bereiken.

Ook in dit opzicht vertegenwoordigt een coalitieregering de voorkeuren van de deelnemende partijen. Het tot stand gekomen regeerakkoord weerspiegelt aldus zowel de consensus ten aanzien van de algemene doelstellingen van het buitenlands beleid als het bereikte compromis inzake de aan te wenden middelen in geval van tegenstellingen tussen de coalitiepartners.

AKTIEGROEPEN

- 92 Binnen de samenleving zijn groeperingen ontstaan die de interactie tussen burgers en overheid van nieuwe stimuli voorziet. Op het gebied van het buitenlandse beleid organiseren zich vanuit de politieke periferie groepen actieve burgers. Cohen en Baehr noemen deze groeperingen 'special interest groups'.² Wij zullen in het vervolg de gebruikelijke term 'actiegroepen' gebruiken om comités als het Zuidelijk Afrika Comité, het Palestina Comité, of organisaties als de NOVIB aan te duiden.

De actiegroepen hebben met elkaar gemeen dat zij burgers de mogelijkheid bieden hun wensen en politieke voorkeuren aangaande veranderingen in de houding van de regering met betrekking tot concrete issues te uiten. De groepen vertalen deze vervolgens in concrete politieke eisen. Om te bevorderen dat eisen in beleid worden omgezet trachten de actiegroepen de politieke besluitvorming, vooral in het parlement, te beïnvloeden. De actiegroepen die gezamenlijk als een informele buitenparlementaire structuur kunnen worden beschouwd, richten zich hierbij tot het formele parlementaire besluitvormingsproces. Uiteindelijk zijn het leden van frakties in het parlement die door de actiegroepen geformuleerde eisen in de Kamer aan de regering kunnen presenteren.

Het verschijnsel van actiegroepen wordt in de literatuur in het algemeen in verband gebracht met het proces van politieke bewustwording, versterkt door de groeiende aanwezigheid van het medium televisie. Dit proces, dat zich bij brede lagen van de samenleving zou hebben voorgedaan sinds de tweede helft van de jaren zestig, is op zichzelf geen nieuw verschijnsel, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld. Op 15 september 1951 publiceerde het bestuur van de PvdA (toen regeringspartij) een manifest, waarin de volgende passage was opgenomen:

'Helaas heeft het Partijbestuur moeten constateren, dat zich de laatste tijd

in ons land een kleine maar roerige reactionaire groep opmaakt de geest van nationale offervaardigheid te verstoren, doordat zij een regeringsbeleid tracht af te dwingen, waarvan de gevolgen het best gekarakteriseerd zouden kunnen worden in de woorden: 'Pluk de armen, spaar de rijken'. In zich zelf zal deze groep nooit de kracht vinden om de regeringspolitiek belangrijk te beïnvloeden. Maar haar succes is afhankelijk van de vraag of de niet-socialistische partijen zich in het parlement door de reactie op sleeptouw zullen laten nemen.³

Op deze alliantie tussen actiegroepen en partijen zullen we nader ingaan.

93

POLITIEKE PARTIJEN

Terwijl de regering zich weinig behoeft aan te trekken van eisen tot wijziging van haar beleid zolang zij op een meerderheid in het parlement kan steunen, zijn de fracties in het parlement als 'vertegenwoordigers' van politieke partijen meer gevoelig voor wensen vanuit de samenleving. Het negeren van deze wensen en eisen bij het formuleren van hun standpunten op het gebied van het buitenlands beleid kan immers door de kiezers bij de stembus in rekening worden gebracht.

In zijn bekende boek uit 1957⁴ kenschetste Downs de partijen als politieke ondernemers, die kil hun posities op de verkiezingsmarkt berekenen, teneinde een zo groot mogelijke winst te behalen: stemmenmaximalisatie. Volgens een dergelijke 'spatial approach' (de partijen opereren alle binnen één en dezelfde ruimte) zouden ook kiezers hun gedrag rationeel bepalen, door na te gaan welke partij het meest aansluit bij hun individuele wensen en belangen. Dit 'economische' verklaringsmodel klinkt aantrekkelijk en heeft een ware traditie van politicologisch onderzoek tot stand gebracht, maar is tevens blootgesteld aan kritiek.⁵ Deze kritiek geldt vooral het veronderstelde unidimensionale (en daardoor statische) karakter van de verkiezingsmarkt. Alle partijen zouden met hetzelfde doel van stemmenmaximalisatie opereren binnen eenzelfde ruimte. Een dergelijke verklaring kan hoogstens gedeeltelijk het gedrag van partijen verklaren.

Ten eerste zijn er verschillende typen *partijen*, die ieder een eigen reactie op veranderingen in het kiezersgedrag vertonen. Het is duidelijk dat bijvoorbeeld een partij met regeringsverantwoordelijkheid of waarvan dat op korte termijn te verwachten is, zich

minder snel op moeilijk te realiseren standpunten zal vastleggen, ook al zijn die bepaalde groepen kiezers zeer welkom, dan een partij waarvoor dit niet geldt. De Nederlandse praktijk van coalitiekabinetten versterkt dit bovendien. Daarnaast zullen niet alle partijen tegen hun ideologische grondslag in handelen, teneinde op korte termijn een zo groot mogelijk verkiezingsresultaat te behalen. Bovendien is het onjuist partijen te zien als gesloten eenheden: bewindslieden, fracties en partijen hebben formeel en materieel verschillende verantwoordelijkheden en binnen de partijen heerst nogal eens verdeeldheid.

94

Kan Downs' model het gedrag van partijen althans gedeeltelijk helpen verklaren, bij het gedrag van *kiezers*, dat wordt verondersteld rationeel te zijn, lijkt het moeilijker toepasbaar. Wel is het zo dat door het toegenomen opleidingsniveau van de gemiddelde kiezer deze beter dan voorheen in staat is het politieke proces te volgen. Door de ontzuiling is hij bovendien 'vrij' om een keuze te doen. Maar niet bij alle kiezers zijn de rationele overwegingen doorslaggevend. Indien dit wel zo was zou het verklaren van kiezersgedrag en electorale verandering vrij eenvoudig zijn.⁶ De behoefte aan een warm politiek nest of juist politiek cynisme, het 'bandwagon-effect' of juist de ideologische overtuiging kunnen immers eveneens van invloed zijn op het stemgedrag.

Zonder aldus het Downsiaanse model tot dogma te verheffen, kan het wel bijdragen tot begrip van de gevoeligheid van partijen en fracties voor de vanuit de samenleving naar voren gebrachte eisen en wensen, die vooral sinds de jaren zestig sterk in aantal zijn toegenomen. Dit laatste verklaart men doorgaans met een Maslowiaanse 'hiërarchie van behoeften'. Bestaande instituties werden en worden niet langer adequaat geacht om aan de vraag naar vergrote participatie te voldoen. Door de ontzuiling krijgen actiegroepen makkelijker voet aan de grond en bovendien beschikken ze door de enorme toename van massacommunicatiemiddelen over nieuwe kanalen, waarlangs zij hun wensen naar voren kunnen brengen. Uiteindelijk doel blijft de beïnvloeding van de politieke besluitvorming. Daartoe zoeken zij bondgenoten in het parlement, zoals het citaat in de vorige paragraaf al aangaf.

Het vormen van wat Cohen een 'alliance' noemt tussen actiegroepen en politieke partijen in de Kamer behoort tot de voorwaarden voor het effectief functioneren van een actiegroep.⁷ Voor het omschrijven van het moeilijk te operationaliseren begrip 'invloed', dat hierbij vaak genoemd wordt, sluiten wij ons aan bij Cohen,

die er de voorkeur aan geeft het te kenschetsen als 'apparent impact on the direction of policy'; 'rather nebulous to be sure, but at least realistic as a first approximation'.⁸

Als belangrijke voorwaarde voor effectieve invloed van actiegroepen, al dan niet voordat men een verbond met parlementariërs creëert, geldt de politisering van de geformuleerde politieke eis.

Het begrip politisering wordt in dit verband niet gebruikt in de zin van het bewustwordingsproces van (groepen) burgers inzake buitenlandse politieke problemen, het innemen van standpunten hierover en de poging de besluitvorming hieromtrent te beïnvloeden. Bij politisering refereren wij hier aan het proces waarin buitenlandse politieke issues of 'issue areas' tot onderwerp van politieke strijd worden. Indicaties voor het welslagen van de politisering van een politieke eis van een actiegroep is het opnemen daarvan in de partijprogramma's, het regeerakkoord, of in vragen en antwoorden van respectievelijk parlementariërs en regering. Wanneer beïnvloedingspogingen van burgers en actiegroepen, via het kanaal van de politieke partijen en hun vertegenwoordigers in het parlement, tot resultaat hebben dat de naar voren gebracht eisen en voorkeuren door de regering worden overgenomen en onderdeel gaan vormen van het regeringsbeleid, dan spreken we in dit preadvies van democratisering. Overeenkomst tussen wensen van actiegroepen en gevoerd beleid hoeft echter niet direct te betekenen dat hier van een rechtstreeks verband sprake is. Een externe (buitenlandse) faktor kan hier ook de oorzaak van zijn geweest. Discrepantie tussen wensen en beleid is daarentegen wel een duidelijker aanwijzing voor afwezigheid van invloed. Anders dan een tweede gebruik van het begrip democratisering als het 'betrokken zijn' van burgers en groepen bij het buitenlands beleid, beschouwen wij hier dus alleen het omzetten van (nieuwe) politieke voorkeuren van burgers en groepen in beleid als democratisering.

Zoals hierboven reeds is gesteld is de vraag in hoeverre de regering politieke eisen vanuit de samenleving overneemt en tot het door haar te voeren buitenlands beleid maakt, het probleem waarop wij aan de hand van drie case studies een voorlopig antwoord willen geven. We hebben hiervoor drie concrete en daardoor relatief ondubbelzinnig te interpreteren eisen gekozen. Hoewel we ons hierna ten behoeve van de duidelijkheid tot deze specifieke

eisen beperken, zijn we er ons van bewust dat deze naar voren' werden gebracht in het kader van bredere politieke discussies.

EEN OLIE-EMBARGO TEGEN ZUID-AFRIKA

96

In 1977 kreeg de lange campagne in de Verenigde Naties (VN) tegen de apartheidspolitiek in Zuid-Afrika een voorlopig hoogtepunt. Op 14 december dat jaar werden door de Algemene Vergadering een veertiental resoluties tegen Zuid-Afrika aangenomen. Eén daarvan riep onder meer op tot een - niet bindend - olie-embargo tegen het land. Anderhalve maand tevoren (op 31 oktober) was een voorstel van drie Afrikaanse landen om tot economische sancties over te gaan in de Veiligheidsraad getroffen door een veto van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk. Wel nam de Veiligheidsraad op 4 november een resolutie aan, waarin een verplicht wapenembargo werd ingesteld. Daarmee werd opnieuw kracht bijgezet bij eerdere oproepen van de Algemene Vergadering, sinds 1962, om te komen tot economische boycotmaatregelen tegen Zuid-Afrika.

De internationale campagne voor economische sancties had zijn weerklink gevonden in Nederland. Hoewel de politiek van apartheid in het parlement en in de verkiezingsprogramma's van de meeste partijen steeds aan de kaak was gesteld, werden pas sinds 1967 concrete maatregelen in de programma's opgenomen. De CPN sprak zich uit tegen de levering van duikboten, de PvdA bepleitte een wapenembargo en de PSP wilde zelfs dat Nederland, in VN-verband, zou meewerken aan een effectieve boycot tegen Zuid-Afrika. Een partij als het GPV daarentegen steunde juist de thuislanden-politiek van de Zuid-Afrikaanse regering.

In 1972 werd het wapenembargo opgenomen in *Keerpunt '72*, het gezamenlijke concept-regeerakkoord van de PvdA, D'66 en de PPR. Daarna verhevigde de binnenlandse discussie zich. Aktiegroepen als het Comité Zuidelijk Afrika en de kerkelijke werkgroep Kairos speelden daarin een stimulerende rol. De kleinere linkse partijen deelden de opvattingen van deze aktiegroepen, hetgeen terug te vinden is in de programma's van 1977. PSP en PPR riepen toen op tot een boycot van Zuid-Afrika. De partijraad van de PvdA nam in september 1976 een motie aan, waarin men van oordeel was dat Nederland in de VN resoluties die oproepen

tot een economische en politieke boycot onvoorwaardelijk diende te steunen of zonodig zelf moest indienen.⁹ In het verkiezingsprogramma van 1977 kwam evenwel de vermelding van een boycot niet voor. De CPN betuigde in het algemeen steun aan de 'antifascisme-strijd' in Zuid-Afrika. Ook het CDA maakte in dat jaar vermelding van het probleemgebied: Nederland diende onverkort steun te verlenen aan wapenembargo- en sanctieresoluties van de Veiligheidsraad. De VVD maakte geen vermelding van Zuid-Afrika, terwijl het GPV en de SGP zich tegen respectievelijk een isolering en een boycot van Zuid-Afrika uitspraken.

Tijdens de formatieonderhandelingen van 1977 bleek overeenstemming te bestaan tussen CDA, PvdA en D'66 met betrekking tot het nemen van economische sancties. Hierbij werd als beginsel aanvaard dat in internationaal verband voor deze sancties geijverd moest worden, met name in het kader van de VN en de EG.¹⁰ Ook het kabinet-Den Uyl, bij monde van minister Van der Stoel, had daarvóór bij verschillende gelegenheden zijn twijfels over eenzijdig door Nederland te nemen dwangmaatregelen geuit. Effectieve politieke druk op Zuid-Afrika zou moeilijk door eenzijdige actie tot stand kunnen worden gebracht. De beste methode daarvoor, aldus Van der Stoel, was een besluit van de Veiligheidsraad, waar ook andere landen zich aan gebonden achten.¹¹ Met het oog op het vervolg van het betoog is het vermeldenswaard dat de woordvoerder van de PvdA-fractie, Ter Beek, toen met de regering-Den Uyl van mening was dat een algehele economische boycot slechts effectief kon zijn op basis van mandatoire sancties van de Veiligheidsraad.¹²

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Van Agt werd niet uitdrukkelijk van economische sancties gesproken, maar wel van maatregelen in algemene zin. Bij de politieke en financiële beschouwingen in oktober 1978 werd een motie ingediend door de fractieleider van het CDA, Aantjes, waarin de economische sancties wel met name genoemd werden. Deze motie werd aangenomen.

In navolging van de reeds vermelde resolutie van de Algemene Vergadering van december 1977, waarin tot een - niet bindend - olie-embargo was opgeroepen, begonnen in het voorjaar van 1979 het Comité Zuidelijk Afrika en de werkgroep Kairos een campagne. Hierin werden drie eisen gesteld:

1. De Nederlandse regering dient daadwerkelijke initiatieven te

nemen om te komen tot een effectief olie-embargo tegen Zuid-Afrika;

2. de Nederlandse regering dient bij wijze van voorbeeld een verbod in te stellen op de uitvoer van olieprodukten naar Zuid-Afrika;

3. de Nederlands/Engelse multinational Shell dient zich uit Zuid-Afrika terug te trekken, en vervolgens alle vormen van samenwerking met haar vroegere dochterondernemingen te verbreken.¹³

98 Via onder andere een speciale krant, kaarten gericht aan het parlement en een speciale bijlage van Vrij Nederland werd ruchtbaarheid aan de actie gegeven. De politieke partijen werd gevraagd in te stemmen met de genoemde eisen. PPR, PSP, CPN, D'66 en PvdA deden dit spoedig. D'66 tekende daarbij aan het te betreuren dat alleen Shell en niet alle oliemaatschappijen werden genoemd, maar sloot zich bij de actie aan. Het congres van de PvdA van april 1979 nam de drie eisen, zij het in iets andere bewoordingen, over: 'Nederland dient een einde te maken aan al zijn olieleveranties aan Zuid-Afrika.'¹⁴

Het CDA, midden in de fusiebesprekingen van KVP, ARP en CHU, reageerde verdeeld. Een speciale 'buitenland-equipe' had weliswaar in maart eenstemmig een advies van De Boer om de actie te steunen overgenomen, maar de besturen van de drie partijen dienden dit afzonderlijk goed te keuren. Het ARP-bestuur deed dit het eerst, de KVP volgde in juli. In september echter voorkwam een negatief besluit van het CHU-bestuur een algehele omarming van de actie-eisen door het CDA.¹⁵

De activiteiten van de twee aktiegroepen gingen door: op 20 en 21 oktober organiseerden zij een conferentie in Utrecht onder het motto: 'Olieboycot Zuid-Afrika; Steun de Bevrijdingsstrijd'. De Boer en Den Uyl bevonden zich onder de sprekers. De eerste concludeerde dat er een meerderheid in het parlement te vinden zou zijn voor een effectieve olieboycot van Zuid-Afrika.¹⁶ Eerder al had hij naar aanleiding van de Troonrede geschreven dat hij een stellingname met betrekking tot een olieboycot miste.¹⁷ Die parlementaire meerderheid zou overigens wel tot stand komen ten koste van een verdeelde CDA-fractie, zo had Vrij Nederland via een kleine enquête laten weten.¹⁸ Van het stemgedrag van die fractie zou het wel of niet verkrijgen van een parlementaire meerderheid voor een olieboycot afhangen. Vandaar ook dat op de CDA-fractieleden grote publieke druk werd uitgeoefend. Begin november deed een aantal theologen een beroep op het CDA en

tijdens de debatten van november riep de Hervormde Synode bovendien op tot een olieboycot.

Tijdens de behandeling van de begroting voor Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1980 in november 1979 werd de regering voor het eerst verzocht een olie-embargo jegens Zuid-Afrika in te stellen. Hoewel Ter Beek direct aan het begin van het debat aankondigde een Kameruitspraak te vragen, was het de CDA-er Scholten, die in eerste termijn reeds een motie indiende. Deze motie bevatte twee elementen. Allereerst een oordeel dat Nederland positief diende te reageren op herhaalde verzoeken, zoals geformuleerd in resoluties van de VN, om een olieboycot in te stellen. Daarnaast bevatte de motie een verzoek aan de regering om hierover met de partners in de EG formeel overleg te voeren en hiervan in de Kamer vóór 1 juni 1980 mededeling te doen.¹⁹

99

Minister Van der Klaauw antwoordde hierop dat hij bereid was zulk een overleg te voeren en hierover voor de gestelde termijn te berichten. Over het oordeel in de motie-Scholten liet hij zich in vage termen uit. Daarom diende Ter Beek een andere motie in, waarin hij de regering vroeg over te gaan tot de instelling van een olie-embargo. De discussie spitste zich al snel toe op de vraag of de boycot ook eenzijdig door Nederland moest worden ingevoerd. Volgens de minister kon men alleen door gezamenlijk optreden tot een effectieve boycot komen. Hij werd hierbij gesteund door zijn partij, de VVD. De PvdA-fractie, nu in de oppositie, erkende de geringe economische betekenis van een eenzijdige boycot, maar maakte zich hier toch sterk voor vanwege de door haar verwachte politieke effecten. Het CDA liet in bedekte termen weten niet geheel afkerig te staan tegenover een eenzijdige boycot door Nederland.

Bij de stemming op 20 november werd de motie-Scholten aangenomen. Tegen stemden de VVD, met uitzondering van drie leden, de SGP, het GPV, alsmede negen leden van het CDA. Voor stemden: PvdA, PPR, CPN, D'66, PSP en de overige CDA-ers. De motie-Ter Beek werd verworpen.

Tot medio van het volgende jaar zou het parlement de kwestie van de olieboycot laten rusten. De druk uit de samenleving werd evenwel voortgezet: het Comité Zuidelijk Afrika en de werkgroep Kairos organiseerden in maart 1980 nogmaals een conferentie. Zelfs de JOVD zou zich in juni voor een olieboycot uitspreken.

De gemoederen raakten echter weer verhit bij een Kamerdebat naar aanleiding van een brief van minister Van der Klaauw van 30 mei 1980.

100

In deze brief stelde de minister dat er 'thans geen zicht (is) op de totstandkoming van een effectief olie-embargo van welke de benodigde druk uit zou moeten gaan. Immers, een uitspraak van de Veiligheidsraad welke de internationale gemeenschap tot een olie-embargo zou verplichten ontbreekt en voorts kan niet gerekend worden op die ondersteuning van de EG-partners welke voor de realisatie van een eventueel door Nederland af te kondigen embargo noodzakelijk is.'²⁰ Bovendien zou volgens Van der Klaauw aanzienlijke schade toegebracht worden aan het zojuist onafhankelijk geworden Zimbabwe.

In een eerste reactie spraken de actiegroepen, die goede contacten onderhielden met de regering van Zimbabwe, dit laatste tegen.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de brief van Van der Klaauw werd door Scholten namens een meerderheid van de CDA-fractie opnieuw een motie ingediend (17 juni 1980), waarin de regering werd verzocht 'thans een olie-embargo jegens Zuid-Afrika in te stellen'.²¹

Deze CDA-eis werd gedeeld door een meerderheid van de Tweede Kamer. Tegen stemden alleen de fracties van de VVD, GPV, SGP, BP, DS'70 en 11 leden van de CDA-fractie.

In een tweede brief dd. 24 juni 1980 bevestigde de minister echter de argumentatie van de eerste brief en stelde nogmaals dat de regering niet bereid was tot het instellen van een eenzijdige Nederlandse boycot. Dit was een prelude tot een dreigende kabinetscrisis. Nu zou moeten blijken in hoeverre de regering bereid en in staat was de naar voren gebrachte wensen alsnog over te nemen.

Twee dagen later verzocht Scholten in de Kamer de regering nogmaals de door de overgrote meerderheid aanvaarde motie inzake de olieboycot uit te voeren. Hij kreeg hierbij 'steun' van zijn fractieleider Lubbers, die de regering, maar impliciet ook zijn eigen fractie, vroeg hierover geen crisis te riskeren: 'Geen crisis, omdat wij bij onze actie tegen de apartheid niet tot zelfverbranding mogen overgaan... Kabinet, bezin u! Wat is echte moed?'²²

Na een kabinetsberaad over deze zaak bleef de regering, nu bij monde van premier Van Agt, bij haar weigering een eenzijdige olieboycot in te stellen. Wel zegde de regering toe contact op te

zullen nemen met België, Luxemburg en de Scandinavische landen om steun te vinden voor een gezamenlijk optreden. Daarmee verliet de regering de stelling dat men pas tot een olie-embargo zou overgaan indien dat in EG-verband zou kunnen. Een concessie, waarmee weer uitstel van een definitieve beslissing gemoeid was. Hiermee nam Ter Beek namens de PvdA-fractie geen genoeg en eiste door middel van een motie van de regering de door de Kamermeerderheid aanvaarde motie-Scholten volledig uit te voeren. Hoewel premier Van Agt deze motie ontraadde, werd ze toch aangenomen met 79 tegen 66 stemmen. Onder druk van een dreigende kabinetscrisis hadden nu nog slechts 13 CDA-ers voor de motie gestemd, terwijl de oorspronkelijke motie-Scholten nog op 38 CDA-stemmen had kunnen rekenen.

Direct greep Den Uyl naar het zwaarste parlementaire wapen: een motie van afkeuring. Het voortbestaan van het kabinet stond nu op het spel. Na een schorsing bleek bij de stemming dat opnieuw een aantal CDA-ers (zeven) 'om' was gegaan: nog zes CDA-ers stemden voor de motie van afkeuring. Te weinig voor een meerderheid: met 74 tegen 72 stemmen werd de motie-Den Uyl verworpen.

Een definitief besluit was weer een keer uitgesteld, hoewel te verwachten was dat de consultatie met de Scandinavische landen en de andere Benelux-landen niet veel zou opleveren. Dit bleek ook uit de brief van minister Van der Klaauw, die hij op 30 maart 1981 in het zicht van de verkiezingen aan de Tweede Kamer zond. In deze brief noemde de minister een drietal, overigens niet nieuwe, argumenten tegen een eenzijdige Nederlandse maatregel. Ten eerste zou een dergelijke maatregel niet effectief zijn zonder de steun van andere Westerse landen in het kader van een verplichtende uitspraak van de Veiligheidsraad. Ten tweede zou de Nederlandse economie er door geschaad kunnen worden. En tenslotte zouden bij een effectieve economische maatregel onschuldigen benadeeld kunnen worden.²³ Het debat over deze brief was slechts een flauw aftreksel van het debat in juni 1980. Het CDA berustte in de weigering van het kabinet. Het zou bovendien zinloos zijn geweest een kabinet naar huis te sturen, dat toch binnenkort zou aftreden.

Zo kan men stellen dat de discussies in de Kamer over een olie-boycot na het debat van juni 1980 eigenlijk niet veel meer dan een achterhoede gevecht zijn geweest. In de drie jaar daarna laaide

de strijd nog wel eens op, maar de regeringspolitiek werd er niet door gewijzigd. Aktiegroepen en politieke partijen ter linkerzijde probeerden waar mogelijk de zaak aan de orde te stellen, maar de diverse regeringen bleven vasthouden aan het idee dat een eenzijdige olie-boycot niet gewenst of niet mogelijk is.

Ook het tweede kabinet-Van Agt (CDA, PvdA en D'66) zette deze lijn voort. De regeringsverklaring van 16 november 1981 sprak slechts van een studie naar de mogelijkheden om Nederland op de meest effectieve wijze te laten deelnemen aan het bestaande vrijwillige olie-embargo tegen Zuid-Afrika. Een omschrijving, die overeenkwam met het in april 1981 gepubliceerde Beleidsplan van de CDA-fractie.²⁴ Een interdepartementale werkgroep zou hierover een rapport opstellen. Een tussenrapport, uitgebracht in februari van het volgende jaar, constateerde grote juridische belemmeringen in de verdragen met andere landen, met name in het Benelux-Unieverdrag. Wel deed minister Van der Stoep in de Tweede Kamer een oproep aan het bedrijfsleven tot een vrijwillige boycot.²⁵

Vlak hierna viel het kabinet door een andere kwestie. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven voor 8 september 1982. De programma's van de partijen werden nauwelijks gewijzigd. Net als in 1981 bleven de kleinere linkse partijen voor een volledige economische boycot van Zuid-Afrika, inclusief een olie-embargo. De PvdA hield vast aan haar verlangen dat Nederland het initiatief tot een dergelijke boycot neemt. Het CDA handhaafde de omschrijving dat bij voorkeur met andere Westerse landen gestreefd moest worden naar economische sancties tegen Zuid-Afrika. De VVD bleef tegen eenzijdige maatregelen. Alleen bij D'66 was, na de regeringsdeelname, een verschuiving zichtbaar: waar in 1981 nog gesproken werd over 'desnoods eenzijdige maatregelen', bleef in 1982 een vermelding van een boycot geheel achterwege. In de verkiezingscampagne was de kwestie Zuid-Afrika duidelijk ondergeschikt.

De regeringsverklaring van het nieuwe kabinet-Lubbers op 22 november 1982 kondigde aan dat het definitieve rapport van de interdepartementale werkgroep binnen drie maanden beschikbaar zou zijn.²⁶ Het regeerakkoord was echter op een enkel punt concreter. Nieuw was de vermelding dat eventuele economische sancties ook getoetst dienden te worden aan de economische effecten voor Nederland.²⁷ De partijraad van het CDA op 30 oktober veroordeelde deze passage.²⁸

Het laatste grote debat over Zuid-Afrika vond plaats eind juni 1983 naar aanleiding van een nota van minister Van den Broek van 4 mei. Tussen deze twee data vonden diverse manifestaties plaats. In het kader van het VN-jaar voor de sancties tegen Zuid-Afrika spraken hoogleraren internationaal recht de bewering van de minister tegen dat een boycot juridisch niet haalbaar was en hoorde de Tweede Kamer vertegenwoordigers van actiegroepen, kerken, vakbonden en werkgeversorganisaties, alsmede enkele specialisten internationaal recht. Behalve de werkgevers, enkele specialisten en het CNV, dat zich aarzelend opstelde, zagen alle andere deelnemers aan de hoorzitting mogelijkheden voor eenzijdige sancties.²⁹

Het debat volgde op 22 juni. Door de spilfunctie van het CDA was Scholten wederom hoofdrolspeler. Maar de ruimte, die hij van zijn fractie had gekregen, was beperkt. De nota van de minister werd weliswaar bekritiseerd, maar de motie die hij indiende stelde de kwestie van de olieboycot weer eens uit: de regering werd de gelegenheid gegeven haar zetel in de Veiligheidsraad te gebruiken om te komen tot een mandatoir olie-embargo.³⁰ Deze motie werd aangenomen. Scherpere moties haalden het niet.

Kleine correcties op het regeringsbeleid werden aldus zo nu en dan toegestaan, zoals ook bleek uit het toegeven aan de kritiek van de Kamer op het stemgedrag van Nederland in de VN bij een resolutie over de grondwet van Zuid-Afrika (in november 1983). Maar het beleid inzake een olieboycot is ondanks alle druk vanuit de samenleving en het parlement niet noemenswaardig gewijzigd. De opmerking van de parlementariër Schutte (GPV), gemaakt tijdens het debat van 21 juni 1983, geeft de gang van zaken aardig weer:

'Debatten in deze Kamer over de Nederlandse houding ten opzichte van Zuid-Afrika hebben enigszins het karakter gekregen van een feuilleton. Elke keer is het weer spannend en na afloop weet je dat er een vervolg zal komen. Wij debatteren weliswaar met de Minister van Buitenlandse Zaken, maar het onderwerp Zuid-Afrika heeft voornamelijk een binnenlandspolitieke betekenis gekregen.'³¹

ERKENNING VAN DE PLO

Nadat de Palestijnse bevrijdingsorganisatie, de PLO, door de Arabische topconferentie van Rabat in oktober 1974 was erkend

als de enige vertegenwoordigster van het Palestijnse volk, werd de Nederlandse regering geconfronteerd met de wens vanuit de Arabische wereld om de Palestijnse organisatie te erkennen. Het besluit van Rabat werd door de Nederlandse regering beschouwd als een politiek gegeven.³² De regering weigerde echter de PLO als zodanig te erkennen zolang deze organisatie niet bereid was uit te spreken dat zij het voortbestaan van Israël achter veilige en erkende grenzen aanvaardt als uitgangspunt voor een vredesregeling in het Midden-Oosten.³³

Deze standpuntsbepaling werd in november 1975 door de minister van buitenlandse zaken Van der Stoep uitgesproken nadat in de Tweede Kamer door de PSP'er Van der Spek gepleit was voor de erkenning van de PLO door Nederland.³⁴

Reeds eerder had de regering zich niet bereid getoond initiatieven van Arabische zijde te honoreren. Zo stemde Nederland een jaar eerder, in november 1974, in de Algemene Vergadering van de VN tegen een ontwerp-resolutie (3237), waarin de PLO werd uitgenodigd om in de hoedanigheid van waarnemer voortaan deel te nemen aan de werkzaamheden en zittingen van de Algemene Vergadering. De Nederlandse regering meende dat de PLO voor deze status niet in aanmerking kwam omdat tot dan toe deze status slechts was verleend aan staten of aan organisaties van staten die geen lid zijn van de VN.³⁵

Nog duidelijker was de Nederlandse weigering in te stemmen met de eis van Arabische zijde tijdens de voorbereiding van de eerste bijeenkomst van de 'Euro-Arabische dialoog', eind 1974, dat de PLO net als de Arabische landen door een aparte delegatie vertegenwoordigd zou zijn. Instemming met deze eis zou een feitelijke erkenning door de negen lidstaten van de EG hebben ingehouden. De oplossing, door de Arabische landen aanvaard, werd gevonden in de formule dat de Negen en de Arabische landen niet vertegenwoordigd zouden worden door nationale afvaardigingen, maar door één enkele Arabische en één enkele Europese delegatie.³⁶

In de verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen in 1977 zag alleen de PSP de PLO als enige en wettige vertegenwoordigster van het Palestijnse volk. De PSP drong er bij de Nederlandse regering op aan de PLO officieel te erkennen en desgewenst de opening van een PLO-informatiebureau toe te laten. Van der Spek diende in februari 1979 een motie in, waarin gesteld

werd dat de PLO een volwaardige partij in het Midden-Oosten conflict was en dat het onderhouden van feitelijke betrekkingen door de Nederlandse autoriteiten met vertegenwoordigers van de PLO daarom een bijdrage zou vormen tot een meer evenwichtig beleid van Nederland ten aanzien van de problematiek in het Midden Oosten. De op stapel staande Nederlandse deelname aan UNIFIL, de VN-vredesmacht in Libanon, werd eveneens als argument aangevoerd voor het onderhouden van feitelijke contacten met de PLO. Hoewel de fractie van de PvdA, met uitzondering van Roethof, tegen de motie zou stemmen, liet haar woordvoerder Van der Stoep zich uit ten gunste van feitelijke contacten van Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers met de PLO. Dit in het belang van zo volledig mogelijke informatie over de ontwikkelingen binnen deze organisatie onder andere met het oog op de taakvervulling van Nederland in UNIFIL.³⁷ Hij volgde hiermee de opstelling van een speciale PvdA-commissie, die later dat jaar een rapport zou publiceren. De regering ontraadde de motie, al was minister Van der Klaauw bereid feitelijke contacten met de PLO te laten plaatsvinden wanneer dat in het belang van een in nood verkerende landgenoot was. De motie werd verworpen.³⁸ Negen maanden later, in november 1979, was Van der Klaauw bereid een stap verder te gaan. Hij had geen bezwaar tegen een motie van Brinkhorst (D'66), waarin de regering werd verzocht niet langer feitelijke contacten met de PLO uit de weg te gaan. De bewindsman liet zich overigens in vage bewoordingen uit over zijn interpretatie van de aard van feitelijke contacten. Zij konden voortkomen uit ad hoc-ontmoetingen tussen Nederlandse diplomaten en PLO-vertegenwoordigers of uit de dagelijkse praktijk, bijvoorbeeld in Libanon. Zij konden in ieder geval niet formeel zijn. De motie werd door een overgrote meerderheid van de Kamer aanvaard, hetgeen een keerpunt in de Nederlandse houding ten aanzien van de Palestijnse kwestie markeerde. Alleen de SGP, het GPV en de CDA-er Van Leijenhorst stemden tegen de motie.³⁹

Een andere motie, ingediend door de PPR-er Waltmans, die er bij de regering op aandrong om in het kader van de VN en de EG te streven naar erkenning van de PLO als legitieme vertegenwoordigster van het Palestijnse volk, werd behalve door de PPR slechts gesteund door de PSP.⁴⁰

In de verkiezingsprogramma's van 1981 spraken nog steeds alleen de PSP en de PPR zich uit voor erkenning van de PLO als verte-

genwoordigster van het Palestijnse volk. De PSP sprak hier net als in 1977 van de PLO als enige vertegenwoordigster. Beide partijen pleitten voor het aangaan van officiële contacten van de regering met de PLO. De andere partijen wezen de erkenning van de PLO vooralsnog af. De contacten met de bevrijdingsorganisatie mochten volgens het CDA-programa intensief zijn, maar konden geen officieel karakter hebben. D'66 koos voor de term 'politieke contacten'. De RPF verklaarde zich tegen ieder contact met de PLO, terwijl de overige partijen hierover geen uitdrukkelijke uitspraak deden in hun programma's.

106 Het programma van de PvdA ging niet verder dan wederzijdse erkenning van de PLO en Israël. Achter deze formulering ging evenwel een jarenlange en hevige discussie schuil. Een speciale Midden Oosten-studiegroep, die na een congresuitspraak in 1975 was ingesteld, slaagde er niet in zijn werkzaamheden af te ronden. Intussen werd, vooral vanuit het gewest Amsterdam, binnen de partij actie gevoerd tot erkenning van de PLO. Hierbij waren onder anderen enkele leden van het Palestina Comité actief.⁴¹ Op deze wijze probeerde de actiegroep behalve met de PPR en de PSP ook een alliantie aan te gaan met de PvdA.

De verdeeldheid in de PvdA gaf het partijbestuur in november 1978 aanleiding om een nieuwe commissie in te stellen onder voorzitterschap van Van der Stoep. Ondanks pogingen om tot een eindoordeel te komen, dat door alle commissieleden gedeeld zou kunnen worden, zagen twee leden zich genooddaakt - na aanvankelijke instemming - het rapport toch niet te ondertekenen. Na geruime vertraging werd het in september 1979 gepubliceerd, inclusief de 'minderheidsopvatting'. De minderheid drong er op aan dat de Nederlandse regering directe contacten zou onderhouden met de PLO, terwijl het compromis in het rapport niet verder wilde gaan dan dat diplomatieke vertegenwoordigers feitelijke contacten moesten gaan onderhouden met de PLO.⁴² Dit laatste had Van der Stoep al in februari in de Kamer betoogd. De partij bleef verdeeld. Op het congres van februari 1981, waar het verkiezingsprogramma werd vastgesteld, kon geen enkele van de vele amendementen die voor de erkenning van de PLO pleitten, een meerderheid behalen. Het programma bevatte daarom een wat magere tekst.

Na het aanvaarden van de motie-Brinkhorst in 1979 bleven opeenvolgende regeringen bij de interpretatie van het begrip feitelijke

contacten, zoals gedaan door Van der Klaauw. Hij had een onderscheid gemaakt tussen daadwerkelijke contacten op ministerieel niveau en andere contacten. De contacten mochten immers niet een de facto erkenning van de PLO suggereren. Een contact op ministerieel niveau zou een officieel karakter hebben en moest daarom vermeden worden. Ambtenaren van het ministerie mochten vertegenwoordigers van de PLO ontmoeten en later ook ontvangen op het departement, maar de minister zelf weigerde dat aldaar te doen. Deze opstelling werd nogmaals bevestigd door het aanvaarden van een motie van de CDA-er Gualthérie van Weezel op 1 februari 1983, die de regering verzocht op ambtelijk niveau met het inmiddels opgerichte PLO-informatiebureau in Den Haag contacten aan te gaan. Deze motie kon op een overgrote meerderheid in de Kamer rekenen. Alleen de fracties van de SGP, de RPF en het GPV stemden tegen.⁴³ Een andere motie van de PvdA, die door Ter Beek was ingediend en die de regering vroeg om contacten met de PLO-vertegenwoordigers, ook op regeringsniveau niet langer uit de weg te gaan kon niet op een meerderheid rekenen en werd vervolgens ingetrokken. Ter Beek, indiener van de motie, nam genoegen met de indirecte opwaardering van de contacten met de PLO. Minister Van den Broek sprak zich namelijk uit voor het principe van officiële contacten, maar wilde deze vooralsnog beperken tot het ambtelijk niveau, zoals contacten tussen medewerkers van het ministerie en de plaatselijk vertegenwoordiger van de PLO in Den Haag.⁴⁴ Bij deze gelegenheid werd opnieuw een poging ondernomen door de PPR om een Kameruitspraak te verkrijgen ten gunste van erkenning van de PLO. Zij kreeg echter alleen steun van de PSP.⁴⁵

Niettemin ontmoette de Nederlandse minister van buitenlandse zaken Van der Klaauw, in zijn hoedanigheid van voorzitter van de Raad van Ministers van de EG, in 1981 verschillende Palestijnse vertegenwoordigers, waaronder de voorzitter van de PLO, Arafat. Hij moest daarmee uitvoering geven aan het besluit van de Europese Raad van juni 1980 om de mogelijkheid voor een Europees initiatief inzake het Midden Oosten te onderzoeken. De PLO moest krachtens de in 1980 door de Negen geformuleerde verklaring van Venetië betrokken worden bij de onderhandelingen gericht op het tot stand brengen van een vredesregeling in het Midden Oosten.

Zo was Van der Klaauw bereid gebleken PLO-voormannen te

ontmoeten, toen hij hiertoe was aangezet door de Europese lidstaten, terwijl hij en zijn opvolgers steeds weigerden aan dezelfde wens te voldoen wanneer deze geuit werd in het Nederlandse parlement.

DE OMVANG VAN DE ONTWIKKELINGSHULP: DE SLAG OM PERCENTAGES

108

Anders dan de twee voorgaande issues die hier werden behandeld, is de toename van de omvang van de ontwikkelingshulp, uitgedrukt in een bepaald percentage van het nationaal inkomen, een betrekkelijk oude wens. De belangstelling voor de Derde Wereld mag dan zeer zijn toegenomen sinds de 'jaren zestig', de discussie over hulp aan ontwikkelingslanden was al eerder op gang gekomen. De VN hielden zich daar reeds vanaf het begin mee bezig en in Nederland deed deze problematiek in 1952 zijn intrede in sommige verkiezingsprogramma's.

Op het internationale plan werd de discussie pas concreet rond 1960. De Algemene Vergadering van de VN nam op 15 december 1960 unaniem een resolutie aan, waarin de hoop werd uitgesproken dat de ontwikkelingshulp substantieel zou worden verhoogd, zodanig dat deze zo spoedig mogelijk ongeveer 1% van de gezamenlijke nationale inkomens van de ontwikkelde landen zou gaan bedragen.⁴⁶ Het volgende jaar riep dezelfde Vergadering de jaren zestig uit tot het Ontwikkelingsdecennium. In 1965 werd de resolutie van 1960 nog eens bevestigd.⁴⁷ De tweede Unctad-conferentie in 1968 verscherpte eerdere resoluties door als doelstelling te nemen: 1% van het bruto nationaal produkt (BNP). In 1970 werd een Tweede Ontwikkelingsdecennium uitgeroepen. Het percentage werd nu aan een termijn gebonden. De ontwikkelde landen zouden indien mogelijk vanaf 1972, maar zeker niet later dan 1975, 0,7% BNP besteden aan ontwikkelingshulp.⁴⁸

In Nederland was toen de discussie over het percentage al vele jaren aan de gang. De eerste keer dat een percentage werd opgenomen in een verkiezingsprogramma was in 1959 toen de PSP wenste dat 10% van de defensieuitgaven aan hulp zou worden besteed. In haar program van 1963 verlangde de PvdA 1% van het nationaal inkomen (NI) voor ontwikkelingshulp. De eerste keer dat er in de Tweede Kamer over gesproken werd,

was echter reeds in december 1955 toen de PvdA-er Ruygers een motie indiende die zou worden aangenomen, waarin onder meer de wens werd uitgesproken te beschikken over een multilateraal plan, waar de ontwikkelde landen 1% NI zouden moeten bijdragen.⁴⁹ Op een speciaal congres over buitenlandse politiek van zijn partij in januari van dat jaar had hij dit idee ook al geopperd.⁵⁰

De publieke belangstelling voor de Derde Wereld kwam in die dagen op gang. Dit bleek onder andere uit de oprichting in maart 1956 van de NOVIB, een bundeling van ongeveer tachtig organisaties, waaronder de meeste politieke partijen, vakbonden en werkgeversorganisaties. In december 1956 schreef een honderdtal leden van de groep 'Daadwerkelijke Gerechtigheid' een brief aan het kabinet, waarin gevraagd werd ontwikkelingshulp te geven ter hoogte van ten minste 1% NI. In afwachting van deze regeringsmaatregel maakten zijzelf regelmatig 1% van hun brutosalaris aan de NOVIB over.⁵¹ De samenstelling van de NOVIB illustreert overigens dat het denken over ontwikkelingshulp toen nog tot weinig controverses leidde. Hierin kwam aan het begin van de jaren zestig verandering toen het 'percentagedebat' echt werd geopend.

In november 1961 refereerde de PvdA-er Peschar tijdens de algemene beschouwingen aan de resolutie van de Algemene Vergadering van de VN van december 1960. Zijn motie, waarin de regering verzocht werd de ontwikkelingshulp zo spoedig mogelijk op 1% NI te brengen, werd met onder andere de stemmen van de ARP en de KVP tegen verworpen.⁵² Tegen de motie had minister Zijlstra van Financiën ingebracht dat de 1% in de resolutie van de VN zowel overheids- als particuliere kapitaalstromen behelsde en daar zat Nederland al in 1959 boven. Daarnaast had hij zich afgevraagd waar de financiële dekking vandaan moest komen indien de 1% volledig uit de schatkist zou moeten worden betaald.

In 1962 publiceerde minister Luns een nota over ontwikkelingshulp, waarin echter geen concreet percentage werd genoemd. Het Kamerdebat hierover vond in november 1962 plaats onder grote belangstelling. De NOVIB had in een verzoekschrift aan de Kamer gevraagd te willen bevorderen dat ten minste 1% NI aan hulpverlening besteed zou worden. Minister Luns reageerde hierop door te verklaren dat de NOVIB zich niet als 'pressure groep' mocht gedragen.⁵³ Ruygers diende een motie in, waarin de NOVIB-wens was verwoord. Van de regeringspartijen aarzelde de ARP. Biesheuvel refereerde aan de publieke opinie (de actie

'10x10' en de 'antihongeractie') en stond sympathiek tegenover de 1%-norm. Onder druk van zijn partijgenoot, minister Zijlstra, stemde de ARP tenslotte toch tegen. De motie werd verworpen. Toen bij de behandeling van de Rijksbegroting 1964 in november 1963 bleek dat de bijdrage voor ontwikkelingshulp was teruggelopen van 0,72% NI in 1962 tot 0,59% NI in 1964, werd dit feit door vrijwel alle partijen betreurd. Minister Luns ontkende echter dat ontwikkelingshulp een lage prioriteit zou hebben, maar wilde zich niet vastleggen op een concreet percentage, omdat er geen eenstemmigheid bestond over welke posten hiervoor opgeteld zouden moeten worden.⁵⁴ Dit argument, dat ook al eerder naar voren was gebracht, zou zich bij voortduring blijven doen horen in de discussie over de omvang van de hulp.

De pogingen van de PvdA om de regering tot een concreet percentage over te halen strandden vooralsnog. In een rapport van het Koos Vorrink-instituut (1963), dat was samengesteld door Van der Stoel, werd evenwel zelfs het percentage van 1% reeds ontoereikend genoemd. De geïndustrialiseerde landen zouden hun hulpverlening uit publieke middelen binnen tien jaar moeten brengen tot 2% van de gezamenlijke nationale inkomens.⁵⁵ In het pamflet *Tien over Rood* (1966) zou de Nieuw Links-beweging binnen de PvdA dit percentage als voorwaarde voor regeringsdeelname stellen.⁵⁶

In het regeringsbeleid kwam verandering toen het centrum-linkse kabinet-Cals aantrad. In dit kabinet werd voor het eerst een minister benoemd die belast was met ontwikkelingshulp: Bot. De KVP en de ARP, die samen met de PvdA de coalitie vormden, accepteerden in tegenstelling tot voorheen nu wel een concreet percentage als doelstelling. In een nota zei minister Bot te streven naar 1% NI. Een termijn werd nog niet genoemd.⁵⁷ De PvdA-fractie nam genoegen met de aankondiging dat de hulp verder zou worden verhoogd. Een meerderheid stemde aldus in met een hulpbedrag, dat was vastgelegd in een percentage. Een consensus hierover zou echter pas in de volgende kabinetsperiode ontstaan, toen ook de VVD dit beleidsdoel overnam.

Intussen nam de publieke belangstelling voor de problematiek van de Derde Wereld toe. PvdA-woordvoerder Ruygers noemde deze publieke druk in juni 1967 tijdens de behandeling van het beleid inzake ontwikkelingshulp.⁵⁸ Vlak tevoren, op Derde Pinksterdag, hadden duizend Pax Christi-jongeren op het Binnenhof een petitie over ontwikkelingshulp aangeboden ter afsluiting van

een voettocht. De Wereldraad van Kerken had zich voor een financiële bijdrage van 3% uitgesproken. En in de encycliek 'Populorum Progressio' was de overheveling van bewapeningsgelden naar ontwikkelingshulp bepleit. In de verkiezingsprogramma's voor de verkiezingen van februari 1967 hadden de PvdA en de PSP zich uitgesproken voor 2%. Omdat de zaak pragmatisch moest worden benaderd wilde de zojuist opgerichte partij D'66 zich niet vastleggen op een percentage, maar noemde er wel één. Rekening houdend met de achterstand ten opzichte van andere donorlanden en met de mogelijkheid van onmiddellijke aanwending van de ontwikkelingsgelden zou het bedrag ruim verdubbeld moeten worden, hetgeen aldus D'66 overeen zou komen met 1,2% NI. De VVD wenste de hoogte van het bedrag niet vast te leggen, maar afhankelijk te stellen van de doelmatigheid.

111

Bij het reeds genoemde debat van juni 1967 was inmiddels het kabinet-De Jong (KVP, VVD, ARP, CHU) aangetreden. In de regeringsverklaring van 18 april had de premier meegedeeld dat het kabinet zou streven naar verhoging van de overheidsbijdrage aan de ontwikkelingshulp tot 1% in 1971.⁵⁹ Dit was opvallend omdat geen enkele van de coalitiepartners een dergelijk streven in de programma's had opgenomen. Bij de algemene beschouwingen van oktober 1967 en bij de behandeling van de Rijksbegroting 1968 werd uitgebreid op de omvang van de hulp ingegaan.⁶⁰ De spanningen binnen de KVP, die een jaar later zouden leiden tot de oprichting van de PPR, kwamen hierbij reeds naar voren. Terwijl de KVP-er Schuijt de 1%-norm als een winstpunt beschouwde, diende zijn partijgenoot Aarden mede namens enkele partijgenoten een motie in, waarin gevraagd werd het hulpbedrag zodanig te verhogen, dat de 1% niet pas in 1971, maar reeds in 1970 zou worden gehaald. Na ontraden te zijn door minister Udink werd de motie verworpen. De steun van PvdA, PSP en D'66 bleek niet voldoende. De laatste partijen hadden nog veel verder willen gaan. Den Uyl sprak van 2%. En samen met Van Mierlo (D'66) had Ruygers een motie ingediend tot een nog aanzienlijker verhoging. Weer verwees Ruygers hierbij naar geluiden uit de samenleving: een brief van de NOVIB, waarin werd voorgesteld in 1972 2% te bereiken, een brief van Pax Christi, een rapport van het Centrum voor Staatkundige Vorming van de KVP, waarin een meerderheid vond dat de 1% reeds in 1969 in plaats van in 1971 bereikt moest worden en tenslotte het standpunt van de christen-

radicalen. De laatsten lieten dezelfde geluiden horen als de NOVIB: 2% in 1972.⁶¹ Ook deze motie haalde het niet. De regeringspartijen steunden in meerderheid het beleid van de regering: 1% in 1971. De VVD, die zich in haar programma nog tegen percentages had verzet, stemde met dit streven in. Over het idee van een percentage was aldus een consensus ontstaan. De politieke strijd werd nu voortgezet om de hoogte ervan.

Pogingen om het percentage voor de ontwikkelingshulp te verhogen werden echter ook in de eerstkomende jaren niet door de regeringen gehonoreerd. Bovendien werd de discussie soms wat troebel doordat verschillende percentages door elkaar werden gebruikt. In 1968 namelijk hadden de Tweede Unctad en de Algemene Vergadering van de VN als doelstelling naar voren gebracht: 1% BNP. De Algemene Vergadering preciseerde dit in 1970 tot: 0,7% BNP te bereiken in 1975. Dit aandeel sloeg op overheids-hulp en particuliere hulp tezamen. Het laatste percentage werd door minister Boertien in het voorjaar van 1973 één van de voornaamste hoekstenen van zijn beleid genoemd.⁶²

In *Keerpunt '72*, het conceptregerakkoord van PvdA, D'66 en PPR, werd gesteld dat de hulp in 1976 gestegen zou moeten zijn tot 1,5%, terwijl op langere termijn naar minimaal 2% Netto Nationaal Inkomen (NNI) gestreefd moest worden. Het gezamenlijk program van de drie christelijke partijen sprak voor de komende regeerperiode van 0,7% BNP aan overheidshulp. Voor de duidelijkheid hadden de drie progressieve partijen er bij geschreven dat 1% NNI ongeveer gelijk was aan 0,7% BNP. Interessant is te zien dat de PvdA haar streven naar 2% op korte termijn had verlaten, waarschijnlijk onder druk van D'66, die in 1971 nog 1,25% NNI had genoemd en van de PPR, die toen 1,5% NNI noemde. Het regeerakkoord van het kabinet-Den Uyl (links-confessioneel) stemde op dit punt overeen met het standpunt van de progressieve drie: 1,5% NNI.⁶³

Dit percentage is sindsdien richtsnoer gebleven van opeenvolgende kabinetten. Ook de VVD stemde hiermee in. Nadat zij tijdens het kabinet-De Jong de 1% al had geaccepteerd en daarna had gesteld zich te willen houden aan ten minste de internationale norm voor ontwikkelingshulp door de overheid, stelde zij in haar programma van 1981 (na een kabinetsperiode met het CDA) dat de toenmalige inspanning, uitgedrukt in een percentage van het nationale inkomen, moest worden gehandhaafd.

Deze ⁶³ogenschiijnlijke consensus over de omvang van de ontwikkelingshulp werd echter steeds meer overschaduwde door een andere discussie: wat moet onder ontwikkelingshulp worden verstaan? Deze vraag is even oud als het debat over de omvang van de hulp. Maar in de jaren zeventig groeiden twijfels over de vermelding van sommige uitgaveposten op de begroting van ontwikkelingssamenwerking, zoals de hulp was gaan heten. Bij de presentatie van het kabinet-Den Uyl had de premier nog gezegd dat de 1,5% zowel uitgaven voor directe hulp aan ontwikkelingslanden en via multilaterale organisaties als ook de andere, meer ondersteunende uitgaven, die hoofdzakelijk in Nederland plaats vonden, omvatte.⁶⁴ Vooral over die laatste categorie ontstond discussie. Deze valt echter buiten het kader van dit overzicht.

Aldus zijn voor zover kon worden nagegaan de wensen vanuit de samenleving met betrekking tot een percentage van het nationale inkomen voor ontwikkelingshulp uiteindelijk overgenomen door de overheid. Deze wensen leefden met name in PvdA-kring reeds in een vroeg stadium. De PvdA speelde een grote rol in de acceptatie ervan in de regeringspolitiek: zowel de 1%- als de 1,5%-norm werden pas tot regeringsbeleid verheven door kabinetten, waarin de PvdA coalitiegeenoot was. Hierbij dient echter wel te worden opgemerkt dat er in beide gevallen resoluties van onder meer de Algemene Vergadering van de VN aan vooraf waren gegaan.

BIJ WIJZE VAN CONCLUSIE

In het voorafgaande hebben we geprobeerd na te gaan in hoeverre wensen vanuit de samenleving op het gebied van de Nederlandse buitenlandse politiek doordringen in het door de regering gevoerde beleid. Vanuit een meer theoretische invalshoek hebben we getracht het ontstaan van zulke wensen en de mogelijke reactie hierop van de politiek hierop te schetsen. Vervolgens hebben we de gang van drie concrete eisen in het politieke proces gevolgd, waarbij we hebben aangegeven waar deze voor het eerst werden geformuleerd, hoe partijen en/of parlement deze overnamen en hoe en waarom het regeringsbeleid op deze drie gebieden zich al dan niet heeft gewijzigd. Op grond hiervan formuleren we nu enkele algemene stellingen, die tevens als leidraad voor verdere (case-) studies zouden kunnen dienen.

1.
Het buitenlandse beleid van de Nederlandse regering lijkt eerder gevoelig voor stimuli vanuit de internationale omgeving dan voor binnenlandse impulsen.
2.
Dit beleid zal overwegend pas met nieuw naar voren gebrachte wensen vanuit de samenleving overeenstemmen indien het internationale systeem, waarbinnen de regering opereert, hier geen beperkingen oplegt.
3.
Willen actiegroepen effectief opereren, dat wil zeggen overname van de naar voren gebrachte wensen bewerkstelligen, dan is het vormen van allianties met zoveel mogelijk fracties van politieke partijen een vereiste.
4.
Slechts wanneer het voortbestaan van een kabinet door een buitenlands-politieke issue op het spel staat, heeft het inwilligen van die concrete (controversiële) eis kans op succes.
5.
Het binnenlands debat over buitenlandse politiek heeft daarom vooral een functie van profilering van partijen en groepen binnen partijen. De door partijen (in de programma's) geformuleerde buitenlandspolitieke uitspraken hebben daarom eerder een werpende functie naar buiten toe of een apaiserende functie binnen de partij.⁶⁵
6.
Samenvattend kan men stellen dat er wel sprake is van politisering, maar niet van democratisering van het Nederlandse buitenlandse beleid. De regering moet haar beleid wel meer dan voorheen verklaren en verdedigen, maar voelt zich daarom nog niet gedwongen het te wijzigen als gevolg van (nieuwe) maatschappelijke wensen. In dit opzicht zouden de partijen vooral de functie hebben van een stootblok tussen overheid en samenleving.

Noten

1. Cohen, B.C., 'Political System, Public Opinion, and Foreign Policy: the United States and the Netherlands', in: *International Journal*, 33, 1977/1978 (winter), 201.
2. Cohen, B.C., 'The Influence of Special Interest-Groups and Mass Media and Security Policy in the United States'. Paper prepared for the symposium on 'Democracy and Foreign Policy', Noordwijkerhout, maart 1982; Baehr, P.R., 'Democracy and Foreign Policy in the Netherlands', in: *Acta Politica*, 1983/1, 44.
3. Afgedrukt in *Keesings Historisch Archief*, no. 1059, 30/9-6/10 1951, 9627.
4. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, (New York, 1957).
5. Zie voor een kritische benadering van Downs' model: Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (London etc, 1976), hfst. 10: 'Spatial Competition', 324-356. Ook Hans Daalder, 'The Comparative Study of European Parties and Party Systems: An Overview', in: Daalder en Mair (eds.), *Western European Party Systems. Continuity and Change*. (Beverly Hills, 1983), 19-21.
6. De verschillende resultaten van twee recente studies over de Nederlandse situatie tonen aan dat dit niet het geval is. Rudy B. Andeweg, *Dutch Voters Adrift. On Explanations of Electoral Change, 1963-1977* (Leiden, 1982); C. van der Eijk en B. Niemöller, *Electoral Change in the Netherlands. Empirical Results and Methods of Measurement*. (Amsterdam, 1983).
7. Cohen, B.C., (1982), 28-32.
8. Cohen, B.C., (1982), 2.
9. PvdA, *Verslagen 1974-1977*, 97.
10. Zoals o.a. verwoord in een motie van Den Uyl, *HTK*, 19 januari 1978, 429/30.
11. *HTK*, 3 juni 1976, 4507; *HTK*, 24 juni 1976, 4917.
12. *HTK*, 2 november 1976, 849.
13. Weergegeven in *PPR/Aktiekrant*, 16 februari 1979, 4.
14. PvdA, *Verslagen 1978-1980*, 56-57.
15. Sietse Bosgra, 'Zuid-Afrika treffen op gevoeligste plaats', in: *Nieuwsnet*, 17 november 1979. Voor de ARP: Hans de Boer bevestigde dit op de partijraad van 18 mei 1979.
16. *Utrechts Nieuwsblad*, 22 oktober 1979.
17. *Nederlandse Gedachten*, 22 september 1979.
18. *Vrij Nederland*, 29 september 1979, 3.
19. *HTK*, 13 november 1979, 1112.
20. *HTK*, zitting 1979-1980, 15800 hfst. V, vo. 114.
21. *HTK*, 17 juni 1980, 5419.
22. *HTK*, 26 juni 1980, 5794.
23. *HTK*, zitting 1980-1981, 16400, hfst. V, no. 86.
24. *Nederlandse Staatscourant*, 16 november 1981. Voor de tekst CDA-beleidsplan zie: *Formatie '81 belicht* (Den Haag, CDA, z.j.), 171-172.
25. *HTK*, 10 februari 1982.
26. *Nederlandse Staatscourant*, 22 november 1982.
27. Tekst in: *Formatie '82 belicht* (Den Haag, CDA, z.j.), 68.
28. *Jaarverslag CDA 1982*, 7.
29. *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 3.
30. *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 11. Zie voor de nota van Van den Broek: *HTK*, zitting 1982-1983, 17895, no. 1.
31. *HTK*, 21 juni 1983, 4703.

32. *HTK*, 27 november 1974, 1591.
33. *HTK*, 12 november 1975, 1042.
34. *HTK*, 11 november 1975, 1018.
35. R.B. Soetendorp, *Pragmatisch of Principieel. Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict*. (Leiden, 1983), 154-155 en 151.
36. *Ibidem*, 164-165.
37. *HTK*, 8 februari 1979 en 13 februari 1979, 3210, 3266 en 3267.
38. *HTK*, 8 februari 1979, 3266. De minister doelde hier op de gevangenneming van een Nederlandse cameraman door de PLO begin dat jaar. Naast de PSP stemden ook de fracties van de CPN, de PPR en D'66 (met uitzondering van twee leden) voor de motie.
39. *HTK*, Openbare Commissievergadering, 5 november 1979, 345-346 en *HTK*, 14 november 1979, 1131 en 1210; *HTK*, 20 november 1979, 1325-1326.
40. *HTK*, 20 november 1979, 1325-1326.
41. *Vrij Nederland*, 14 juli 1979.
42. *Roos in de Vuist*, 17 september 1979, 9-13.
43. *HTK*, 18 januari 1983, 1578 en 1 februari 1983, 1849.
44. *HTK*, 14 oktober 1982, 300-301 en 305; 18 januari 1983, 1575; 19 januari 1983, 1668, 1670; 20 januari 1983, 1681-1682 en 1692.
45. *HTK*, 14 oktober 1982, 279; 18 januari 1983, 1593 en 1 februari 1983, 1849.
46. *Yearbook United Nations 1960*, 284, resolutie 1522 (XV).
47. *Yearbook United Nations 1965*, 326, resolutie 1088A (XXXIX).
48. Baehr, P.R., *De Verenigde Naties, ideaal en werkelijkheid* (Utrecht/Antwerpen, 1976), 267.
49. *HTK*, 22 december 1955, 578.
50. G. Ruymers, 'Hulp aan minder ontwikkelde gebieden' in: *Socialisme en Democratie*, 1955, 418-428, m.n. 424.
51. *Keesings Historisch Archief*, 1957, 12962/2-3.
52. *HTK*, zitting 1962-1962, 201.
53. *HTK*, zitting 1962-1963, 193, 6 november 1962.
54. *HTK*, 8 november 1963, C350.
55. *Hulp aan ontwikkelingslanden* (Amsterdam, Arbeiderspers, 1963), 37.
56. *Tien over Rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA*, zoals opgenomen in: Boivin B., Hazelhoff, H., Middel B. en B. Molenaar, *Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid* (Deventer, Kluwer, 1978), 34.
57. *HTK*, 1 februari 1966. *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde gebieden* (Den Haag, 1966), p. 52.
58. *HTK*, 22 juni 1967, 532.
59. *Nederlandse Staatscourant*, 18 april 1967, 3.
60. *HTK*, 10 oktober 1967, 108 e.v.; *HTK*, Rijksbegroting 1968, 9300 V, verschillende nos.
61. Bijvoorbeeld: H. Linneman, 'De ontwikkelingssamenwerking van de toekomst: enkele hoofdlijnen', in: *Christen-Radicaal* (Hilversum/Kampen, 1967), 94-95.
62. *HTK*, 21 februari 1973, 634.
63. Regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl, *HTK*, zitting 1972-1973, 28 mei 1973.
64. *HTK*, 28 mei 1973, 1661.
65. R.A. Koole, 'Partijprogramma's en buitenlands beleid 1946-1981', in: *Jaar-*

boek 1982, (Groningen, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1983), 161-195.

Opmerking: *HTK* staat voor *Handelingen Tweede Kamer*. De verkiezingsprogramma's waarnaar in de tekst verwezen wordt zijn de programma's, zoals die in oorspronkelijke of gecopiëerde vorm aanwezig zijn op het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen te Groningen.