

PARTIJPROGRAMMA'S EN BUITENLANDS

BELEID 1946-1981

Een vooronderzoek naar de ontwikkeling van de visies van politieke partijen op het Nederlandse buitenlandse beleid op basis van de verkiezingsprogramma's van KVP/CDA, PvdA en VVD.*

R.A. Koole

inleiding

"Voters do not decide issues" schreef de bekende socioloog Schumpeter in 1942.¹ Hij wilde daarmee aangeven dat het bij verkiezingen vooral om de 'mannetjes' en niet in de eerste plaats om de standpunten gaat. Toch worden er bij verkiezingen door partijen nog steeds overzichten van standpunten uitgegeven. Deze programma's worden natuurlijk niet voor niets geschreven. In het eerste hoofdstuk van dit artikel wordt daarom ingegaan op de functie en het belang van partijprogramma's.

In het tweede hoofdstuk worden de grenzen van het belang van partijprogramma's op het gebied van het Nederlandse buitenlandse beleid nader bepaald. De buitenlandse politiek immers onderscheidt zich van de overige politiek door het feit dat internationale betrekkingen in principe niet alleen door Nederland worden bepaald.

Het derde hoofdstuk vergelijkt de verkiezingsprogramma's van de KVP/CDA, PvdA en VVD op kwantitatieve wijze. Bijvoorbeeld de vraag over de verondersteld tanende belangstelling voor buitenlandse politiek komt hier aan de orde.

Voor deze drie partijen is gekozen omdat zij de hoofdstroom van de Nederlandse politiek vertegenwoordigden. De KVP (en later het CDA) was voortdurend regeringspartij in wisselende combinaties, waaraan steeds ofwel de PvdA ofwel de VVD (en van 1948-1952 beide) deelnamen. Hierdoor kan dit artikel tevens een bijdrage leveren aan een later onderzoek naar de mate van overeenkomst tussen geformuleerde wensen en voornemens en feitelijk gevoerd beleid.²

Het vierde hoofdstuk tenslotte poogt de programma's op drie globale beleidsterreinen (veiligheidsbeleid, regionaal beleid en mondiaal beleid) inhoudelijk te vergelijken. Nagegaan zal worden door welke oriëntaties en belangenaccentueringen de drie partijen zich van elkaar onderscheiden. Concluderend zullen middels enige hypothesen voor verder onderzoek enkele resultaten worden samengevat.

I. Over de functie en het belang van partijprogramma's

Voordat men iets kan zeggen over de functie en het belang van partijprogramma's zal men eerst stil moeten staan bij de instellingen, die deze publiek maken: de politieke partijen. De programma's, immers, zijn de visitekaartjes van de partijen. Deze partijen vervullen verschillende functies, die in meer of mindere mate af te leiden zijn uit hun ontstaans-geschiedenis. Twee Nederlandse auteurs, Lucardie³ en Elzinga⁴, onderscheiden er beide vier:

Lucardie:

1. uitoefenen van druk op gezagsdragers
2. politieke vorming of socialisatie
3. articulatie en aggregatie van eisen in programma's
4. stellen van kandidaten

Elzinga:

1. representatie
2. participatie-bevordering
3. registratie en integratie
4. selectie van kandidaten

Behalve wat betreft de eerst genoemde functies zijn beide indelingen vergelijkbaar. Lucardie legt iets meer nadruk op het streven naar politieke macht; Elzinga benadrukt het representeren van de politieke en maatschappelijke verscheidenheid. De als derde genoemde functie bij beide auteurs heeft betrekking op het opstellen van programma's. "Politieke partijen", aldus Elzinga, "registreren de noden, wensen en verlangens in de samenleving en wenden hun invloed aan om de ingenomen standpunten tot gelding te brengen in de politieke besluitvorming."⁵ Wanneer een partij bovendien de beginselen en spelregels van het politieke bestel onderschrijft komt ook haar 'integratiefunctie' beter tot haar recht.

De manier waarop partijen hun functies vervullen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de 'karaktertrekken' van die partijen. De Amerikaanse politicoloog Karl W. Deutsch noemt twee dichotomieën, volgens welke we

partijen kunnen typeren.⁶ In de eerste plaats de tweedeling tussen *power oriented-parties* en *policy oriented-parties*; in de tweede plaats het onderscheid tussen *membership-parties* en *skeleton-parties*.

Leiders en leden van *policy oriented-parties* willen er allereerst voor zorgen dat bepaalde wetten aangenomen worden en een bepaald beleid wordt gevoerd, ongeacht wie de macht verkrijgt om deze dingen door te voeren.

"They want to determine what gets done, no mather who gets the job to do it." Andere partijen (maar ook vele individuele politici - zo voegt Deutsch er aan toe) zijn voornamelijk *power oriented*. Deze maken zich minder druk over welk beleid gevoerd wordt, zolang zij maar degenen zijn, die de touwtjes van de macht in handen hebben.

Van geen enkele Nederlandse partij kan gezegd worden dat zij volledig *power oriented* dan wel *policy oriented* is. Iedere partij heeft haar '*Prinzipienreiter*' of haar 'realisten'. Wel kan - gebruikmakend van Deutsch' terminologie - gesteld worden dat naarmate een partij zich meer in het centrum van het politieke spectrum bevindt, de *power oriented* tendens over het algemeen sterker is. Eveneens kan men zeggen dat naarmate een partij groter is, deze tendens neigt tot dominantie. Al naar gelang de mogelijkheden kleiner zijn om macht uit te oefenen, is de nadruk op beginselen en specifieke beleidsmaatregelen groter. De richting, waarin deze causale relatie vorm krijgt, is echter niet zonder meer vast te stellen. Heeft een partij geen (grote) macht omdat zij zich principieel opstelt of benadrukt zij de beginselen omdat zij zich aan de periferie van het machtsspel bevindt?

Tenslotte kan voorzichtig opgemerkt worden dat veranderingsgezinde partijen eerder *policy oriented* zijn, omdat zij genooddaakt zijn de richting aan te geven waarin de gewenste verandering zich dient te voltrekken. Behoudende partijen daarentegen kunnen volstaan met het streven naar de macht, om zo de status quo te kunnen handhaven.

Van de in dit artikel nader beschouwde partijen is het CDA (en daarvoor de KVP) in deze optiek wellicht het meest *power oriented*. De bekende 'lood-om-oud-ijzer'-theorie is hiervan een pregnant voorbeeld. Ook de VVD en de PvdA zijn relatief nogal *power oriented*, gezien hun grootte en hun plaats relatief dichtbij het politieke centrum, maar van die twee partijen was de PvdA weer het meest *policy oriented*, omdat zij meer dan de VVD veranderingsgezind was.⁷

De tweede dichotomie van Deutsch is voor de huidige partijpolitieke situatie in Nederland van minder belang. Alle na-oorlogse partijen zijn in meer of mindere mate *membershipparties* geweest, al gold dit bijvoorbeeld in veel sterkere mate voor de CPN dan voor de CHU, die dicht in de buurt van het *skeleton-party*-model kwam.

Bovengenoemde opmerkingen over functie en karakter van politieke partijen zijn van direct belang voor het omschrijven van de functies van partijprogramma's. Zowel Lucardie (expliciet) als Elzinga (impliciet) zien het opstellen van die programma's als één van de functies van partijen, naast andere. Deze indeling behoeft echter enige precisering om de partijprogramma's te kunnen beoordelen. Het programma is niet een doel in zich voor een partij, maar een middel om andere functies en belangen van partijen te dienen.

Het formele doel van verkiezingsprogramma's is het formuleren van uitgangspunten en beleidsvoornemens in een intern-consistent program, ten einde het voor de kiezer mogelijk te maken een verantwoorde keuze te doen bij de verschillende verkiezingen. Op deze wijze functioneert het program dus als *profilering* ten opzichte van andere partijen en levert als zodanig een bijdrage aan het staatkundig proces van de parlementaire democratie.

Het programma heeft echter ook verschillende andere functies, die zowel met het intern als met het extern functioneren van de partij te maken hebben. Extern is het programma tevens bedoeld om (meer) kiezers te winnen. Dit kan op twee manieren gebeuren: direct - een kiezer stemt op een partij om (onderdelen van) haar programma -, indirect - het partijprogramma draagt bij aan de beeldvorming rond de partij, die de kiezer kan bewegen op haar te stemmen. Deze *wervende functie* moet niet verward worden met het eerder genoemde profileringsideaal. Een partij kan immers het onderwerp van de mensenrechten uitgebreid in het program opnemen, omdat het 'goed in de markt ligt', zonder zich te profileren ten opzichte van andere partijen, die immers eveneens voor de mensenrechten op de bres staan. Omgekeerd kan een partij een onderwerp, waarmee ze zich onderscheidt, maar dat wel eens niet wervend zou kunnen zijn, opzettelijk niet of zo onopvallend mogelijk in het program opnemen.

Een derde functie van het programma is dat het gebruikt wordt als *onderhandelingsinstrument* in het parlementaire debat of in coalitiebesprekingen.

Met een vaag programma is het makkelijker compromissen sluiten dan met duidelijke stellingnames. Aan de andere kant kunnen strijdpunten, mits niet te vaak en te absoluut gebruikt, ook een steun in de rug van de parlementariërs en/of onderhandelaars zijn. Deze functie van onderhandelingsinstrument neemt vanzelfsprekend af naarmate de noodzaak om compromissen te sluiten geringer wordt. Partijen in en vlakbij het centrum van het politieke spectrum hebben daarom wat meer 'wisselgeld' nodig dan meer perifere partijen.

Er kunnen drie interne functies van het program onderscheiden worden. In de eerste plaats kan het programma dienen om partijbestuurders en mensen die namens de partij in vertegenwoordigende lichamen zitten ter *verantwoording* te roepen. Bij sommige partijen kan dit leiden tot een vorm van fractiediscipline, hoewel dit in formeel-juridische zin in strijd is met het wettelijk vastgelegde 'vrije mandaat' van volksvertegenwoordigers. Andersom kan een individueel fractielid zich soms verzetten tegen de opgelegde fractiediscipline door zich ook te beroepen op het partij-program.

Een tweede interne functie is de *stroomlijning van de besluitvorming* binnen de partij, waardoor voorkomen kan worden dat vleugels, afdelingen of andere partijorganen zich bij essentiële onderwerpen op verschillende of zelfs tegenstrijdige manieren uitlaten.

De laatste functie van een partijprogram is de partijleden te motiveren zich actief voor de partij en haar beleidsdoeleinden in te zetten (het *mobilisatie instrument*). In de PvdA was dit onder andere heel erg duidelijk bij de samenstelling van het verkiezingsprogramma 1981. Toen werd geprobeerd om het ontwerpverkiezingsprogramma niet meer zoals voordien door een commissie van deskundigen te laten ontwerpen, maar door de (actieve) leden aan de basis.⁸ Ook andere partijen kennen deze functie van het partijprogram als mobilisatie-instrument, waarbij het niet uitgesloten is dat sommige passages speciaal zijn opgenomen met het oogmerk een deel van de achterban tevreden te houden.

In schema 1 worden de zes verschillende functies van een partijprogram nog eens samengevat.

Van de zes functies benadrukken de partijen zelf meestal het profileringsinstrument. Maar bijvoorbeeld Joop van den Berg (directeur van de Wiardi Beckman Stichting) geeft - sprekend over de PvdA in de jaren

schema 1: functies van partijprogramma's

<u>werking</u>	<u>functies</u>
extern	1. profileringsinstrument
"	2. wervingsinstrument
"	3. onderhandelingsinstrument
intern	4. verantwoordingsinstrument
"	5. stroomlijningsinstrument besluitvorming
"	6. mobilisatie-instrument

na de opkomst van Nieuw Links - toe⁹:

"Bezit en ontwikkeling van ideeën werden onevenredig afhankelijk van het toevallige talent van individuele politici (Van Kemenade, Van Thijn, Pronk) en overigens van incidentele maatschappelijke modes. Belangrijker dan programma's - zelden stelselmatig uitgewerkt - werden het mobilisatievermogen ervan en de 'stemmenmaximalisatie', alsmede hun betekenis als middel tot wantrouwige disciplinering van bestuurders en volksvertegenwoordigers."

Niet alle functies van partijprogramma's zijn steeds van gelijk gewicht. Uit bovenstaand citaat blijkt al dat het program als wervingsinstrument in de loop der jaren belangrijker is geworden. Dit geldt niet alleen voor de PvdA. Door de ontzuiling en het daarmee samenhangende fenomeen van de 'zwevende kiezers' werden de partijen veel meer dan voorheen gedwongen om het electoraat op te zoeken. Het program speelde daarbij waarschijnlijk een groeiende rol. De gepolitiseerde kiezers verwachtten meer duidelijke antwoorden op specifieke vragen en stelden meer eisen, hetgeen langere en detaillistischer programma's met zich mee bracht. Lang niet altijd werden de naar voren gebrachte wensen tegen elkaar afgewogen, zorgvuldig aan de algemene partijbeginselen getoetst of op hun (financiële) consequenties onderzocht. Enige verbetering is de laatste jaren echter wel te constateren door het toevoegen van 'kostenplaatjes' of 'prij斯卡artjes' aan de programma's, hoewel op de exactheid van de berekeningen vaak wat valt af te dingen.

De toegenomen lengte en detaillering van de programma's als reactie op de toename van de wensen en verlangens van het gepolitiseerde electoraat wil evenwel nog niet zeggen dat de politiek op al die beleidsonderdelen is gedemocratiseerd (begrepen als: meer invloed van de kiezers op het feite-

lijk gevoerde beleid). Nader onderzoek zal moeten uitmaken in hoeverre de aldus gearticuleerde wensen ook weerspiegeld werden in concrete politieke maatregelen. Dat de programma's in toenemende mate gebruikt worden om - niet altijd met succes - de eigen volksvertegenwoordigers ter verantwoording te roepen kan een aanwijzing zijn dat deze democratisering (ook op het gebied van het buitenlands beleid) niet zonder meer valt te constateren.

belang van de programma's in de politiek en voor onderzoek

Gezegd is wel eens dat programma's reeds verouderd zijn op het moment van hun verschijnen. Niet voorziene nationale en internationale politieke ontwikkelingen bewerkstelligen inderdaad dat onderdelen snel achterhaald worden. Zijn ze daarom zonder belang in de politiek? Zeker niet. Bovenstaande omschrijving van de functies gaf al aan dat op het moment van aanvang van de mogelijke uitvoering van de programma's (d.w.z. na de verkiezingen of na de kabinetsformatie) deze al een grote rol hebben gespeeld als wervingsinstrument tijdens de campagne. En naarmate ook andere functies door de programma's worden vervuld neemt hun belang toe. Bovendien geldt de kritiek op de snelle veroudering van programma's met name de detaillistisch uitgewerkte beleidsvoornemens. Hoe specifiek een programma, des te groter is de kans op datering. Erkenning van de DDR is op een bepaald moment als onderwerp achterhaald, terwijl de algemene problematiek van de mensenrechten gedurende lange tijd actueel blijft. Over het belang dat partijen zelf aan hun programma's hechten nadat deze hun wervende functie hebben verricht kan aan de hand van Deutsch' onderscheidt tussen *power oriented* en *policy oriented parties* het volgende gezegd worden. *Power oriented parties* tillen veel lichter aan hun programma dan de andere categorie partijen. Soms laten ze al direct bij coalitieonderhandelingen enkele tijdens de campagne als wezenlijk gepresenteerde standpunten varen. Om verwijten van kiezersbedrog te bestrijden zullen ze zich - niet altijd terecht - beroepen op "de veranderde economische en/of internationale situatie" of op "de noodzaak compromissen te sluiten in het landsbelang". Partijen die meer *policy oriented* zijn of binnen hun gelederen een sterke *policy oriented* stroming herbergen, zullen zich ook navenant na de verkiezingen meer aan het programma proberen te houden en sneller "afhaken" bij onderhandelingen.

Voor (historisch of politicologisch) onderzoek gebruikmakend van partijprogramma's is het daarom van belang stil te staan bij de verschillende functies die deze kunnen hebben en bij de wijze, waarop partijen er zelf mee omgaan. Daarbij dient ook onderscheid gemaakt te worden tussen de soms snel gedateerde gedetailleerde beleidsvoornemens en de meer algemene uitspraken over beleidsterreinen. De eerste kunnen soms een aardige momentopname te zien geven van de op dat moment levende maatschappelijke inzichten en behoeften. De laatste zijn eerder geschikt om meer inzicht te verkrijgen in de historische ontwikkeling van maatschappelijke denkbeelden en verhoudingen.

Voordat de verkiezingsprogramma's van CDA/KVP, PvdA en VVD op achtereenvolgens kwantitatieve en inhoudelijke wijze worden vergeleken, wordt in hoofdstuk II eerst ingegaan op het specifieke karakter van het buitenlands beleid met betrekking tot de verkiezingsprogramma's.

II. Buitenlands beleid in programma's: problemen en verklaringen

Het specifieke gebied van de buitenlandse politiek onderscheidt zich van de overige door drie eigenschappen:

1. *afstandelijkheid*: behalve voor een - wellicht groeiende, maar nog kleine minderheid - is het buitenlands beleid over het algemeen voor velen nog een "ver-van-mijn-bed-show". Onbekendheid met het onderwerp en de veronderstelde afstand ervan tot de eigen belangen en ervaringen kunnen deze desinteresse verklaren.
2. *complexiteit*: de 'ingewikkeldheid' is nog groter dan die van het binnenlands beleid, vooral omdat de regering op het gebied van internationale betrekkingen niet zoals bij binnenlandse kwesties de hoogste beleidsuitvoerder is, maar slechts één van de vele nationale actoren van verschillend gewicht.
3. *geheimhouding*: onderdelen van diplomatie en defensiebeleid onttrekken zich aan publieke waarneming en controle. Nog meer dan op andere beleidsterreinen wordt ten behoeve van een grotere onderhandelingsvrijheid of ter bescherming van militair-strategische belangen ook in de westerse landen een zekere mate van geheimhouding van belang geacht.

Door deze drie factoren wordt een democratische controle op het buitenlands beleid moeilijker dan voor andere sectoren van het overheids-

beleid. Een verkiezingsprogramma zal daarom in zijn buitenlandparagraaf zeer voorzichtig (moeten?) zijn met beloften naar de kiezers toe. Over het betrekken van het electoraat bij de vorming van het buitenlands beleid schreef de Amerikaanse politicoloog Epstein in 1967¹⁰:

"Certainly the idea of asking the electorate to change foreign policy by preferring one party over another is well outside the experience of most democratic nations. International commitments are difficult to change by unilateral action based on an electoral verdict. Party promises to make a change, therefore, are almost certain to be specious if they are made at all."

Epstein vroeg zich bovendien af of het gebied van het buitenlands beleid wel geschikt is voor een publiek debat tussen partijen¹¹:

"Foreign policy appears peculiarly unsuitable for discussion in the arena of electoral competition, not just because it is difficult and complex, but mainly because it is seldom such as to allow for genuine alternatives. In this respect, foreign policy does differ in kind from domestic policy."

Juist sinds de tijd dat Epstein deze regels schreef heeft de gedachte van democratisering van (buitenlands) beleid opgang gemaakt. De oorlog in Vietnam was wel degelijk een buitenlands politiek onderwerp dat een publieke discussie losmaakte en waarbij (in de Verenigde Staten) echte alternatieven gepresenteerd konden worden. En ook de huidige discussie over kernwapens laat zien dat bij een dergelijk onderwerp verschillende beleidskeuzes mogelijk zijn, die derhalve in een openbaar debat besproken kunnen worden.

Toch is het door Epstein geconstateerde dilemma nog steeds actueel: is democratisering van het buitenlands beleid wel mogelijk en in welke mate is het überhaupt wenselijk? Deze vraag is (uiteraard) niet objectief vast te stellen.¹²

Wanneer toegenomen inspraak zou leiden tot een verkleining van de vaak noodzakelijke geachte manoeuvreerruimte van de verantwoordelijke minister, tot een vermindering van eveneens noodzakelijke geachte coherentie en continuïteit van het buitenlands beleid, of tot een aanzienlijke verlagening van de snelheid van handelen, dan kan dit de belangen van 'het volk' schaden. Mocht dit stelselmatig het geval zijn dan kan het electoraat (in theorie) via zijn vertegenwoordigers eventueel een beperking van zijn eigen invloed bewerkstelligen. De moeilijkheid, die zich hierbij kan voordoen, is dat volksvertegenwoordigers zich met vele verschillende beleids-terreinen bezig moeten houden en dus ook om verschillende redenen gekozen kunnen zijn. Een parlement, dat op sociaal-economisch gebied besluiten

neemt die door een meerderheid van het electoraat ondersteund worden, zou op het terrein van de nucleaire bewapening wel eens een besluit kunnen nemen, dat niet door de meerderheid van de kiezers wordt onderschreven. Deze strijdigheid, ook wel 'Ostrogorski-paradox' genoemd¹³, kan men op twee manieren proberen te ondervangen.

De eerste is via een referendum over één specifieke, emotioneel liggende kwestie (bijvoorbeeld: wel of geen plaatsing van kernwapens). Deze oplossing brengt nogal wat haken en ogen met zich mee en raakt de kern van de parlementaire democratie. Door het karakter van het referendum niet beslissend, maar raadgevend te laten zijn kunnen deze moeilijkheden wellicht voor een deel omzeild worden.¹⁴

De tweede manier biedt minder garanties, en verplaatst de paradox eigenlijk slechts, zonder hem op te lossen. Zolang echter een referendum (nog) niet is ingevoerd lijkt het maximaal haalbare: proberen een specifiek onderwerp tot inzet van de verkiezingen te maken, zodat de uitslag daarvan zoveel mogelijk correspondeert met de in de maatschappij levende visies op dat onderwerp. Dat is wat we de laatste vijftien jaar hebben kunnen waarnemen: met wisselend succes hebben belangen- en/of actiegroepen geprobeerd hun inziens cruciale onderwerpen op de politieke agenda te plaatsen. Door deze 'agenderingsfunctie' worden politieke partijen ook steeds meer gedwongen om zich in hun programma's met de aldus aangereikte onderwerpen bezig te houden. Hierboven is reeds uiteengezet dat de partijen hierbij ook een eigen (aggregatie)taak hebben. Of de partijen zich wel steeds volledig van deze taak gekweten hebben wordt in de hoofdstukken III en IV onderzocht.

Met name in hoofdstuk IV komt hierbij het 'waarom' van het voorgestelde buitenlandse beleid aan de orde. Gebruik zal gemaakt worden van het onlangs verschenen overzichtsartikel van Rozemond. Hierin onderscheidt hij ter verklaring van het Nederlandse buitenlandse beleid vier soorten behartiging van het nationale belang¹⁵:

1. de *concurrerende* soort (wedijver om schaarse zaken als grondstoffen, orders en in zekere zin invloed);
2. de *stabiliserende* soort (wapenbeheersing en - tot op zekere hoogte - defensiebijdragen);
3. de *humanitaire* benadering (selectieve aanwending van diplomatie en sancties gericht op naleving van mensenrechten, afhankelijk van de incidentele haalbaarheid, plus morele ontwikkelingshulp);

4. de *normerende* soort (gericht op toepassing van gedragsregels en principes, met gelijke behandeling van gelijke gevallen).

Deze ruime opvatting van het nationale belang sluit idealisme als invloedsfactor niet uit, maar geeft tegelijkertijd de grenzen daarvan aan. In hoofdstuk IV zal op een drietal aandachtsterreinen nagegaan worden welke soorten nationaal belang bij de onderzochte partijen de nadruk kregen. Eerst wordt echter in hoofdstuk III de kwantitatieve aandacht van de partijen voor het buitenlands beleid geanalyseerd.

III. De programma's van KVP/CDA, PvdA en VVD kwantitatief vergeleken

Zoals reeds in de inleiding is gezegd, beperkt dit artikel zich tot de programma's van KVP/CDA, PvdA en VVD. Deze drie partijen vormden in de na-oorlogse periode de hoofdstroom van de Nederlandse politiek en kregen de kans (de ene partij vaker dan de andere) om hun voornemens ook in regeringsdaden om te zetten.

De *lengte van verkiezingsprogramma's* van deze partijen is de laatste 15 jaar enorm toegenomen. Kon in de jaren vijftig vaak volstaan worden met de uitwerking van het beginselprogramma of algemeen staatkundig programma in enkele actuele urgentiepunten, gedurende het laatste decennium werden voor elke verkiezing voor de Tweede Kamer ware boekwerkjes aan de verschillende congressen ter vaststelling voorgelegd. Na zich twee, soms drie dagen door de papierberg van voorstellen en amendementen te hebben heen geworsteld, konden de partijleiding en het actieve kader dan met een klein pocketboek de boer op tijdens de verkiezingscampagne. Deze ontwikkeling heeft een aantal nadelige gevolgen. Ten eerste bevordert zij een éénzijdiger samenstelling van congressen: alleen echte 'vergaderfreaks' houden een dergelijke marathon vol. Ten tweede leiden ze tot de paradox dat hoe uitgebreider en detaillistischer een programma is, des te oppervlakkiger de discussie daarover binnen de beslissende vergadering wordt door tijdgebrek en vergadermoeheid. Tenslotte moet het programma, wil het zijn belangrijke wervende karakter behouden, vervolgens weer 'vertaald' worden in eenvoudiger pamfletten over deelaspecten, gericht op speciale doelgroepen. Het eigenlijke programma heeft geleidelijk meer het karakter van een naslagwerk gekregen.

Deze ontwikkeling is bij alle onderzochte partijen te constateren. Het

88 bladzijden dikke CDA-programma van 1981 "Om een zinvol bestaan" is hiervan een voorbeeld. Het KVP-werkprogramma van 1952 telde slechts 12 - in grootte vergelijkbare - bladzijden. De KVP/CDA-programma's waren overigens door de bank genomen steeds het omvangrijkst, die van de VVD het kleinst. De PvdA gaf qua programma-omvang in de jaren vijftig en zestig relatief meer terrein aan KVP/CDA en VVD prijs, maar herwon dit in de jaren zeventig.

Een grotere omvang en meer aandacht voor details maakt een program echter niet automatisch concreter. Het "Nederland uit de NAVO, de NAVO uit Nederland" van de PSP is in zijn bondigheid concreter dan de moeizame uitwerking van het voorwaardelijk NAVO-lidmaatschap van de PvdA in 1977.

Hoewel de programma's in omvang toenamen, is *de relatieve omvang van de buitenlandparagrafen* daarin na dertig jaar uiteindelijk niet noemenswaardig veranderd. Deze besloeg bij alle drie de partijen gemiddeld ongeveer 15%.¹⁶ Tabel 1 laat echter wel fluctuaties in de afgeronde percentages zien. Duidelijk blijkt dat de programma's van de PvdA de grootste wisselingen in relatieve aandacht voor het buitenland te zien hebben gegeven. In de periode van herstel en wederopbouw (jaren '40 en '50) was die aandacht gering, om in de jaren '60, toen de welvaartstaat bereikt leek, omhoog te schieten. KVP en VVD werden op een achterstand gezet. In 1967 zien we verhoudingsgewijs bij de PvdA en de KVP een duidelijke daling en bij de VVD een geringere groei van de aandacht voor problemen over de grenzen. Deze trend zette zich ook in de programma's van 1971 voort. Dit is niet verbazingwekkend. Een blik op de andere paragrafen leert dat veel aandacht werd opgeëist door het thema van de 'democratisering', dat aan het eind van de jaren zestig zoveel beroering in het politieke bestel bracht. Het lijkt erop dat toen het concurrerend vermogen van dit thema in de jaren zeventig gaandeweg minder werd, weer meer aandacht gegeven kon worden aan onderwerpen van buitenlands-politieke aard. We zien dit bij de VVD en de PvdA. Het CDA was in deze optiek minder gevoelig voor politieke 'modes' en daalde in de jaren '70 langzaam tot ongeveer 13%, om in 1981 weer licht te stijgen. De relatieve aandacht van de PvdA voor het buitenland nam in 1981 echter weer fors af. Dit kan verklaard worden door de groeiende belangstelling voor sociaal-economische vraagstukken, ingegeven door de economische crisis. Was in 1977 de ruimte, die in het program door de werkgelegenheids-

problematiek werd ingenomen nog ongeveer gelijk aan die van de buitenlandparagraaf, in 1981 was dit ruim anderhalf maal zoveel.

tabel 1. omvang buitenlandparagraaf: afgerond percentage van totale programma

		'48	'52	'56	'59	'63	'67	'71	'77	'81
KVP/	1.	(22)	11	9	7	18	16	14	13	14
CDA	2.	(8)	5	3	5	1	0	1	0	0
	3.	(30)	16	12	12	19	16	15	13	14
PvdA	1.	5	8	10	9	27	20	12	18	12
	2.	5	5	2	4	0	0	1	0	0
	3.	10	13	12	13	27	20	13	18	12
VVD	1.	(4)	7	8	7	11	14	9	13	14
	2.	(9)	16	6	4	2	0	1	0	1
	3.	(13)	23	14	11	13	14	10	13	15

1 = buitenlandparagraaf exclusief (de)koloniatiekwesties en 'koninkrijkszaken';

2 = (de)koloniatiekwesties en 'koninkrijkszaken';

3 = 1 + 2. De cijfers tussen haakjes voor 1948 manen tot extra voorzichtigheid bij interpretatie, gezien de zeer kleine omvang van het totale programma.

De stelling dat men als gevolg van de economische recessie meer dan voorheen gepreoccupeerd is met binnenlandse problemen¹⁷ is hiermee echter nog niet zonder meer bewezen. We zagen immers dat ook in een periode van economische bloei, zoals de jaren '60, de relatieve aandacht voor het buitenland kon verminderen.

De problematiek van de dekolonisatie en 'koninkrijkszaken' nam in de jaren '40 en '50 begrijpelijkerwijs een grote plaats in. Indonesië en Nieuw Guinea waren in die jaren immers 'hot issues'. Daarom is het opmerkelijk dat na de beslechting van deze conflicten in 1962 de aandacht in de programma's voor het buitenland als geheel niet terugliep, maar juist opvallend steeg, alsof de partijen zich nu (moreel) bevrijd voelden van

knellende dekolonisatiebanden en zich zonder gewetensnood op de rest van het buitenland konden storten. De aandacht voor Suriname en de Nederlandse Antillen - hoewel regelmatig aanwezig - is steeds gering geweest, ook rond het onafhankelijk worden van Suriname in 1975.

In de loop van de jaren vond er een *verschuiving van de aandacht binnen de programma's* plaats. Nemen we twee jaren, waarvan de programma's lang genoeg zijn om kwantitatieve vergelijkingen op deelgebieden zinnig te doen zijn - 1956 en 1977 -, dan zien we zes hoofdgebieden in belangrijkheid van plaats wisselen of zelfs hoegenaamd verdwijnen. Dit laatste geldt - we zagen het reeds - voor de *dekolonisatie-problematiek* (die in 1956 bij de KVP en de PvdA ongeveer een tiende van de buitenlandparagraaf in beslag nam en bij de VVD zelfs bijna de helft) en voor de *Benelux-samenwerking*. In kwantitatieve aandacht kelderde de *Europese samenwerking*, die in 1956 nog de hoofdmoot vormde (toen een kwart bij de KVP en bijna een derde bij de PvdA en de VVD), hetgeen gezien de discussies rond oprichting van de EEG dat jaar niet verwonderlijk is. De belangstelling liep bij de PvdA terug tot bijna een tiende en bij de VVD tot ruim een tiende van de buitenlandparagraaf. De KVP/CDA-houding is op deze trend evenwel een uitzondering: slechts een lichte teruggang tot ruim een vijfde van de totale aandacht voor het buitenland. Dit zou op een meer constante continentale gerichtheid van de christen-democraten kunnen wijzen, maar echt aantoonbaar is dit op basis van deze twee momentopnamen natuurlijk niet.

De *Verenigde Naties* bleven als aandachtspunt van het buitenlands beleid aanwezig, zij het kwantitatief op de achtergrond (tussen 5 en 10% van de totale buitenlandparagrafen).

In 1977 bleek de relatieve aandacht binnen de paragrafen over buitenlands beleid verschoven te zijn ten gunste van *defensie- en veiligheidsaangelegenheden* en *ontwikkelingssamenwerking*. Nadere beschouwing van de programma's leert dat de eerste verschuiving al in de jaren zestig plaatsvond, terwijl de aandacht voor de ontwikkelingssamenwerking vooral in de jaren zeventig groeide. Opmerkelijk is dat in 1977 de VVD de meeste aandacht schonk aan ontwikkelingssamenwerking (ruim een derde van de paragrafruimte; in 1956 niets) en het CDA en de PvdA relatief beduidend minder (circa een vijfde van de ruimte, tegen circa 7% in 1956). Eveneens valt op dat de PvdA en het CDA in 1977 relatief aanzienlijk meer

aandacht aan defensie- en veiligheidsaangelegenheden schonken dan de VVD (CDA en PvdA bijna 30%, VVD bijna 20%; in 1956: KVP nog geen 5%, PvdA en VVD circa 11%). Deze twee verschijnselen houden wellicht verband met de behoefte zich in te dekken tegen een mogelijk verwijt van politieke tegenstanders dat de eigen partij een bepaald belangrijk geacht beleidsterrein zou verwaarlozen. Gezien de wervende functie van partijprogramma's geen onlogische gedachte.

Kwantitatief nagenoeg afwezig in alle programma's (niet alleen die van 1956 of 1977) zijn de *internationale economische betrekkingen*, althans als aparte vermelding. Voor een deel is dit voor een land als Nederland zeer belangrijke beleidsaspect terug te vinden in de teksten over de Europese samenwerking, die echter hoofdzakelijk gaan over de uitbreiding, verdieping en democratisering van de Gemeenschappen. Het nauwelijks expliciet noemen van de bevordering van de economische belangen van Nederland in de partijprogramma's kan wijzen op een door alle partijen ervaren vanzelfsprekendheid, die zich niet tot profilering ten opzichte van andere partijen leent, of op het geringe of negatieve wervende vermogen van een dergelijk thema in een verkiezingscampagne. Ook een combinatie van deze overwegingen lijkt niet uitgesloten.

Tenslotte nog enkele opmerkingen over de *détaillering van de buitenlandparagrafen*. Met de grotere omvang van de programma's nam ook de gedetailleerdheid toe (niet te verwarren met concreetheid). Vele onderwerpen werden aan de orde gesteld door de partijen, die daartoe gestimuleerd werden door speciale belangengroeperingen. Geen programma kan er tegenwoordig omheen zaken als 'mensenrechten' en 'kernwapens' of landen als Israël of Zuid-Afrika te noemen. Soms worden ook daarbij technische details niet geschuwd (vooral bij vredes- en veiligheidsvraagstukken). Beperken we ons tot het aantal verschillende landen of gebieden, dat in de programma's genoemd wordt (tabel 2), dan zien we dat dit aantal in 1971 bij de VVD en de PvdA en in 1977 bij het CDA ineens een sprong omhoog maakte om bij de eerste twee partijen daarna weer fors te dalen. De in tabel 2 genoemde getallen zijn te klein om vergelijkingen in de tijd te kunnen maken. De getallen voor 1971 bij de PvdA en VVD lijken een incident te zijn geweest, misschien te begrijpen als onwennigheid t.a.v. het optreden van actie- en belangengroepen (de nieuwe wijze van eisenarticulatie vanuit een meer gepolitiseerde maatschappij).

tabel 2. aantal landen of regio's die in de partijprogramma's minstens
1x expliciet zijn genoemd

	KVP/CDA	PvdA	VVD
'48	2	5	0
'52	4	1	1
'56	4	5	3
'59	3	0	5
'63	6	5	5
'67	4	6	8
'71	4	<u>12</u>	<u>19</u>
'77	<u>12</u>	7	2
'81	11	7	9

Door de al eerder geconstateerde mogelijk kleinere gevoeligheid voor politieke 'modes' reageerde het CDA hier ook later op dan PvdA en VVD. De expliciet genoemde landen en regio's waren vanzelfsprekend niet steeds dezelfde. Eigenlijk alleen West-Europa (meestal zonder te differentieren) werd steeds genoemd. De twee supermachten werden nauwelijks expliciet vermeld (behalve af en toe bij de VVD), al waren ze impliciet aanwezig in constante aanduidingen als "de NAVO" of "het Atlantisch Verband" aan de ene kant en "het Oosten" of "het Oostblok" aan de andere kant. De meeste landen en gebieden werden slechts in een beperkt aantal verkiezingsjaren genoemd: Vietnam bijvoorbeeld vooral in 1967, Australië (i.v.m. de Nieuw Guinea-crisis) in 1959 en de volksrepubliek China (i.v.m. toelating tot de Veiligheidsraad) in 1967 en 1971. Frappant is dat de PvdA, die in de loop der jaren gemiddeld minder landen en regio's expliciet noemde dan KVP/CDA of de VVD, deze toch ruim twee maal zo vaak *als eerste* in haar programma's opnam. De PvdA blijkt hier dus een duidelijke 'trendsetter' te zijn geweest, althans t.o.v. KVP/CDA en VVD.

Bovenvermelde kwantitatieve vergelijkingen gaven een indruk van de relatieve aandacht van partijen voor het buitenlands beleid. In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan hoe deze aandacht zich in de loop der jaren inhoudelijk heeft gewijzigd.

IV. Inhoudelijke analyse van de buitenland-paragrafen

Globaal gezien omvat het Nederlandse buitenlandse beleid drie aandachts-terreinen: het veiligheidsbeleid, het regionaal beleid en het mondiaal beleid. Deze terreinen komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde. Ter verklaring van (verschuivingen in) het in de programma's voorgestelde buitenlandse beleid wordt gebruik gemaakt van de door Rozemond genoemde vier soorten nationaal belang (stabiliserend, concurrerend, humanitair en normerend - zie hoofdstuk II).

IV.1. Veiligheidsbeleid

van neutraliteitspolitiek naar bondgenootschap

Door de Tweede Wereldoorlog was de basis voor een voortzetting van de vooroorlogse Nederlandse neutraliteitspolitiek niet meer aanwezig. De machtsverhoudingen werden sindsdien bepaald door twee supermachten. Niet een machtsevenwicht binnen Europa, maar één tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten bepaalde de grenzen van een Nederlands beleid.

Dit verlaten van de 'zelfstandigheidspolitiek', door de KVP in 1946 expliciet in haar program vermeld, betekende niet dat men zich enthousiast in een bondgenootschap stortte. In geen enkel program van 1946 (voor dit jaar is ook gekeken naar het 'beknopt program' van de Partij van de Vrijheid - voorloper van de VVD) werd gepleit voor iets dat leek op blokvorming. Integendeel, de mondiale politiek kreeg de nadruk. Alleen binnen het kader van de Verenigde Naties kon gedacht worden aan regionale verdragen of samenwerking. De 'cultuurverwantschap der volkeren' moest daarbij volgens alle drie de partijen voorop staan.

De programma's voor de verkiezingen van juli 1948 lieten echter reeds een duidelijke verschuiving zien. De recente gebeurtenissen in Tjechoslowakije waren hieraan niet vreemd. Als eerste punt noemde het KVP-verkiezingsmanifest "Het verdedigen van West-Europa tegen iedere aanval van buitenaf of van binnenuit" en verder moest een internationale politiek gevoerd worden "die ons de vriendschap verzekert van die landen, van wie geen aanval te vrezen is...". De angst zat er goed in. Ook bij de PvdA (zij

beplette o.m. het tenietdoen van "de invloed der agenten van Moskou"), maar "onder volstreekte afwijzing van iedere afpersingspolitiek" bleef zij voor overleg "ook met staten en statengroepen, welke tot een andere cultuurkring behoren".

De belangrijkste wijziging in 1948 op het gebied van het veiligheidsbeleid betrof de ondertekening van het Verdrag van Brussel op 17 maart door vijf Westeuropese landen (waaronder Nederland). Deze Westelijke Unie zou een jaar later door de Verenigde Staten aangevuld en versterkt worden, waarmee de NAVO zou ontstaan.

In de KVP- en PvdA-programma's van 1948 werd deze Westelijke Unie genoemd, maar opvallend is dat de KVP daarbij niet de voorwaarde stelde dat medewerking aan deze Unie binnen het kader van de VN moest plaatsvinden. De PvdA deed dit wel: een aanwijzing wellicht voor een meer mondialistische benadering van de PvdA tegenover een meer regionale (continentalistische) van de KVP. De VVD was in haar beknopte program hier nogal vaag over en sprak zich slechts uit voor samenwerking (ook op militair gebied) "van alle democratische staten ter verdediging van de Christelijke beschaving". (Deze expliciet Christelijke oriëntatie zou de VVD overigens vanaf 1956 uit haar verkiezingsprogramma's weglaten).

In 1952 waren de randvoorwaarden voor de Nederlandse buitenlandse politiek inmiddels veranderd. In december 1949 was Indonesië onafhankelijk geworden, zij het formeel eerst binnen een niet functionerend 'Unie-verband' met Nederland. En in het parlement was de keuze voor de NAVO zonder reserve (behalve bij de CPN) goedgekeurd. De ommezwaai van afzijdigheidspolitiek naar bondgenootschap was volledig. Althans op het eerste gezicht. Men beweert wel dat hoewel "de koers veranderde, veel van de houding bleef", waarmee bedoeld wordt op de idealistische en legalistisch-moralistische benaderingen van de buitenlandse politiek.¹⁸ Met name zou dit gegolden hebben voor de geïnteresseerde staatsburgers, het niveau waarop ook de verkiezingsprogramma's in eerste aanleg gericht waren en zijn. In dit verband valt het op dat in de KVP- en PvdA-programma's van 1952, waarin voor het eerst volledig van deelname aan militaire blokvorming werd uitgegaan (nu ook voor de PvdA niet meer uitsluitend onder de VN-paraplu), tevens voor het eerst het thema van de 'ontwikkelingshulp' werd genoemd. De VVD noemde noch het één noch het ander in 1952, maar zij had in een 'werkprogram' van een jaar eerder wel vermeld volledig achter

de uitvoering van het Atlantisch Pact te staan.

In ieder geval geldt voor alle drie partijen dat zij ook sinds de toetreding van Nederland tot de NAVO (en later ook tot de EEG) het bevorderen van een 'internationale rechtsorde' steeds als uitgangspunt voor het te voeren buitenlands beleid bleven nemen. De Verenigde Naties werden daarvoor het meest geschikte apparaat gevonden.

Nadat de basis van het na-oorlogse Nederlandse veiligheidsbeleid eenmaal definitief gelegd was, beperkten de programma's zich vanaf 1952 tot het invullen en nuanceren van dit stabiliserende soort nationaal belang. Binnen de consensus over de noodzaak van het NAVO-bondgenootschap vielen echter duidelijke accentverschillen te constateren, die naarmate de jaren verstreken soms tot wezenlijk verschillende interpretaties konden uitgroeien.

communisticche dreiging

Bij de toetreding tot de NAVO was de angst voor de vermeende communistische dreiging een belangrijke drijfveer geweest. Opvallend is daarom dat dit argument in 1952, ten tijde van de Korea-crisis niet vermeld werd. In 1956 keerde het bij de PvdA terug. De KVP en de VVD achtten deze tegenstelling toen niet vermeldenswaard. In 1959 noemde de laatste partij evenwel de dreiging van de Sowjet-Unie voor "het vrije westen" (en de "onderontwikkelde gebieden") heel expliciet. De KVP gebruikte gelijklopende termen, maar de PvdA liet de term 'communisticche dreiging' van nu af achterwege. De KVP zou dit na 1963 ook doen, maar de VVD sprak in 1967 nog van de "communisticche agressie" in verband met de oorlog in Vietnam.

Deze terminologie verdween dus ongeveer gelijkertijd met de Koude Oorlog, die eerst vooral de PvdA en later de KVP en de VVD in haar ban leek te hebben.

defensie-inspanningen

De grote defensie-inspanningen werden in 1959 door de PvdA (toen net oppositiepartij geworden) voor het eerst voorzichtig bekritiseerd: "beperking van militaire uitgaven tot een percentage van het nationaal in-

komen, overeenkomende met het gemiddelde van vergelijkbare NAVO-landen". Vanaf 1967 was dit onderwerp met toenemende concreetheid steeds terug te vinden in de PvdA-programma's. Sprak men in 1967 nog van "herziening van het Nederlandse aandeel" en "omschakeling van de vloot" (afschaffing van de Karel Doorman), in het verkiezingsprogramma 1971 werd gestreefd naar verlaging van de defensie-uitgaven. In de 'Hoofdpijnen van een regeringsprogramma' van de PvdA, D'66 en de PPR van datzelfde jaar werd deze verlaging expliciet aangeduid met rond een kwart procent (was 3,6%); een jaar later in 'Keerpunt 1972' met 0,20 à 0,25%. Mogelijk is deze concretisering het gevolg van de inbreng van de kleine progressieve partijen. De even concrete vermelding van maximaal 3% in 1977 zou daar dan een nawerking van kunnen zijn. In 1981 werd geen bepaald percentage bij dit onderwerp genoemd.

De VVD-verkiezingsprogramma's zijn ten aanzien van de defensie-inspanningen consistent en concreet geweest: Nederland diende zich te houden aan het binnen de NAVO noodzakelijk geachte aandeel. In 1977 kon zij ter ondersteuning daarvan de Defensienota 1974 noemen, nota bene uitgebracht door het centrum-linkse kabinet-Den Uyl. Dit kon niets anders betekenen dan dat er een enorme discrepantie bestond tussen de door regeringspartijen - i.h.b. de PvdA - geuite verlangens en het feitelijk gevoerde beleid.

De KVP/CDA-teksten toonden zich ofwel nogal flexibel op het punt van eventuele vermindering van de defensie-inspanning ofwel spraken zich concreet uit voor het op peil houden ervan. In 1967 moest "de Nederlandse defensie-taak in verband met de toenemende internationale ontspanning en de daaruit voortvloeiende wijziging van de taken van NAVO en VN opnieuw worden bezien", maar in 1981 wilde men zich duidelijk houden aan "een binnen het NAVO-bondgenootschap overeengekomen peil". Het door de PvdA vanaf 1971 ingenomen standpunt dat het stabiliserend soort nationaal belang ook behartigd kon worden door juist een vermindering van de nationale defensie-inspanningen werd door de overige twee grote partijen niet gedeeld.

wapenbeheersing en ontwapening

Op het gebied van internationale wapenbeheersing en ontwapening deelden KVP/CDA en VVD het hierboven genoemde standpunt van de PvdA wel. Hier-

bij gingen zij alle drie uit van de noodzaak van een machtsevenwicht in Europa en achtten derhalve een eenzijdige ontwapening uit den boze. Zo stelde de PvdA in 1963 (het jaar waarin dit onderwerp voor het eerst in de programma's werd genoemd):

"In eenzijdige, nationale ontwapening ziet de Partij van de Arbeid geen bijdrage tot de vrede. Deze zou het machtsevenwicht verstoren ten nadele van het westen. Juist deze positie van evenwaardige kracht is een onmisbare voorwaarde voor het welslagen van onderhandelingen over beperking of afschaffing van de bewapening. Eenzijdige, nationale ontwapening zou het gevaar van een atoomband dichterbij brengen in plaats van dat gevaar te verminderen. Daarom is handhaving van de politieke en militaire samenwerking in het NAVO-bondgenootschap onvermijdelijk."

Deze krachtige uitspraak diende mogelijkwerwijs om zich te profileren tegenover de in 1957 opgerichte PSP, die in 1959 1,8% van de stemmen had behaald en zich in 1963 in haar programma voor "een eenzijdige ontwapening als een begin van internationale ontwapening" uitsprak.

De VVD heeft deze bij de PvdA geciteerde positie steeds volgehouden. De KVP/CDA- en PvdA-programma's begonnen dit standpunt evenwel vanaf 1967 te nuanceren. Voor het CDA bleven deze nuanceringen beperkt tot initiatieven binnen de NAVO gericht op wederzijdse ontwapening. In 1981 stelde het CDA daarnaast (voor het eerst): "Dit sluit eventuele, ook door Nederland te initiëren, éénezijdige stappen van de NAVO niet uit". Deze weinig concrete uitspraak veranderde echter weinig aan de tot dan toe volgehouden positie: Nederland mocht in zijn eentje die stappen niet doen.

De PvdA-programma's gingen op dit punt verder dan die van het CDA. In 1981 schreef het programma o.m.: "Ontspanning betekent: (...) wapenbeheersing en ontwapening door onderhandelingen en daarop gerichte eenzijdige stappen". Deze hielden voor Nederland onder andere in: geen stationering van nieuwe middellange afstandssystemen op eigen grondgebied en afstoting van vier à vijf kerntaken binnen vier jaren. Deze positieve vermelding van de term 'eenzijdige' door het CDA en vooral de PvdA was waarschijnlijk ingegeven door acties van de vredesbeweging, met name het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV).

De laatste PvdA-programma's leken soms een laboratorium van denken over veiligheidsbeleid. In 1971 nog voorzichtig, maar in 1977 en 1981 duidelijk, borrelden ideeën op over een nieuw collectief Europees veiligheidssysteem, waardoor de bestaande machtsblokken als NAVO en Warschau-pact opgeheven zouden kunnen worden. Dit systeem zou op zijn beurt weer een

stap zijn naar een wereldomvattend veiligheidsstelsel binnen het kader van de VN. Het lidmaatschap van de NAVO werd in 1977 'voorwaardelijk' gemaakt (de ontspanning moest er door bevorderd worden), in 1981 weer enigszins verzwakt tot "kritisch".

De PvdA leek een heel eind teruggekeerd naar de oorspronkelijk mondialistische benadering van de veiligheidsproblematiek, zoals die ook in haar program van 1948 zichtbaar was geweest. Maar ook hier nam de PvdA van de drie grote partijen een afwijkende positie in.

kernwapens

Met de problemen rond ontwapening en wapenbeheersing hangt het sinds 1959 in de programma's steeds terugkerende onderwerp van de kernwapens samen. Aanvankelijk werden kernwapens door alle drie de partijen impliciet of expliciet gezien als een noodzakelijke bijdrage aan de stabilisering van de wereldvrede. De VVD verwoordde dit gezichtspunt in 1963 nog aldus:

"Wil zowel de vrede als de vrijheid voor het Westen verzekerd blijven, dan dient nauwlettend gewaakt te worden tegen iedere verstoring van het militaire evenwicht tussen Oost en West. Daarom is een zo sterk mogelijke atomaire bewapening van het Westen volstrekt noodzakelijk. Zij is onder de tegenwoordige omstandigheden zelfs de enige garantie voor handhaving van de vrede."

Er aan toegevoegd werd dat "bij de Verenigde Staten van Amerika een zeer overwegende zeggenschap omtrent het gebruik van kernwapens moet berusten". Het streven naar "de opbouw van zelfstandige nationale Europese kernmachten" werd dan ook verworpen.

De KVP en de PvdA hebben dit standpunt nooit expliciet vermeld in hun programma's. Zij legden vanaf de eerste vermelding van kernwapens de nadruk op 'het verontrustend bezit' (KVP-1959) ervan of op de noodzaak kernwapenproeven te stoppen (PvdA-1959). De PvdA was van de drie partijen vaak de eerste om nieuwe gezichtspunten in haar programma's te ventileren. Ook het non-proliferatie streven kwam in het PvdA-programa van 1963 voor het eerst voor, in die van de VVD en de KVP pas in 1967. Nadat deze twee thema's in internationale verdragen waren vastgelegd verminderde de aandacht in programma's voor kernwapens enigszins. In 1971 noemde het VVD-programma de kernwapens geheel niet en sprak de PvdA slechts in één zin van: "uitbanning van bacteriologische, chemische en nucleaire wapens". De CDA-partijen toonden in 1971 nog de meeste belangstelling

en waarschuwden tegen verlaging van de nucleaire drempel en pleitten voor wederzijdse afschaffing van nucleaire bewapening.

In 1977 lag de situatie anders. Het CDA pleitte voor volledige stopzetting van alle kernproeven, voor versterking van waarborgen bij de niet-verspreiding van kernwapens, en voor actieve steun aan het totstand komen van kernwapenvrije zones. De VVD besteedde nog zeer weinig aandacht aan de kernwapens ("een krachtige conventionele strijdmacht doet de afhankelijkheid van nucleaire wapens verminderen"). De PvdA daarentegen ging er uitgebreid op in. Naast vele andere zaken wenste zij het inbrengen door de NAVO van tactische kernwapens in de MBFR-onderhandelingen. Bij dit laatste werd toegevoegd: "indien de NAVO dit niet voor 1978 doet, moet Nederland de kernwapens van eigen bodem verwijderen".

In 1981, zagen we reeds, sprak de PvdA zich concreet uit tegen plaatsing van nieuwe middellange afstandswapens (kruisraket en Pershing II). Het CDA besteedde toen eveneens meer aandacht dan voorheen aan dit in de publieke opinie inmiddels zeer omstreden onderwerp. Ook volgens het CDA moesten de kernwapens de wereld uit, maar éézijdige Nederlandse stappen werden vooralsnog afhankelijk gesteld van resultaten van internationale onderhandelingen, waarmee de verantwoordelijkheid ten dele werd afgeschoven. Dit voorbehoud ging de VVD te ver: de kruisraketten moesten geplaatst worden, tenzij de Sowjet-Unie zou beginnen met vermindering van middellange afstandswapens.

Aldus zien we dat alle drie de partijen in de loop der jaren tot de conclusie zijn gekomen dat het aantal kernwapens in de wereld teruggebracht moet worden. De PvdA echter raakte er steeds meer van overtuigd dat nieuwe kernwapens eerder destabiliserende dan stabiliserende gevolgen voor de wereldvrede hebben. Daarom was zij van mening dat eenzijdige stappen van Nederland nodig kunnen zijn binnen het algemene streven naar tweezijdige ontwapening. De VVD bleef het primaat van het machts-evenwicht benadrukken en kende daarbij aan het plaatsen van nieuwe kernwapens als reactie op een verondersteld overwicht van de Sowjet-Unie juist een stabiliserend effect toe. Het CDA nam een positie in, die lag tussen die van de PvdA en de VVD, waarbij het echter meer dan bij de andere behandelde aspecten van het veiligheidsbeleid, duidelijk afstand bewaarde tot de VVD. De "voortdurende spanning tussen de plicht om de waarden van onze westerse democratie te beschermen en de weerzin, die de moderne bewape-

ning oproept" (CDA-1981) en "die de schepping als zodanig bedreigt" (CDA-1977) werd er bovendien versterkt door de eveneens voortdurende spanning tussen een atoom-pacifistische stroming binnen de partij en een meer machtspolitiek georiënteerde richting. Het programma van 1981 kreeg daardoor een compromis-karakter.

IV.2. Regionaal beleid

Het regionale beleid is (naast de steeds minder in de aandacht komende Benelux) voortdurend gericht geweest op het proces van de *Europese eenwording*. Deze samenwerking tussen Europese staten is na de oorlog in eerste instantie vooral onder Amerikaanse druk tot stand gekomen. Alle drie onderzochte partijen hebben zich hier steeds voor uitgesproken (anders dan bijvoorbeeld de SGP, die er "de invloed van Rome en het humanisme" door bevorderd zag; beginselprogram in 1965). Toch zijn er wel degelijk verschillen te constateren op basis van de programma's. In 1956 toen het Verdrag van Rome ondertekend werd, waren deze verschillen reeds direct waarneembaar. PvdA en KVP somden beide de voorwaarden op, waaraan een Europese Gemeenschap zou moeten voldoen: bovennationaal van karakter, doeltreffend democratisch gecontroleerd en voorzien van een sociaal handvest. De KVP voegde daar de vriendschap tussen Duitsland en Frankrijk aan toe: de "hoeksteen van iedere duurzame Europese samenwerking". Deze zou eens het gehele Europa moeten omvatten, met behoud van het "nationaal eigene". De PvdA benadrukte daarentegen de noodzaak van een politieke en sociaal-economische Europese Gemeenschap onder meer om "Europa zijn taak te kunnen laten vervullen in de wereldgemeenschap als geheel". Verder werd de "bedrijfstakgewijze organisatie van het Europese bedrijfsleven" als doelstelling van de KVP door de PvdA vervangen door een "Europese planeconomie". De VVD evenwel toonde van het begin af minder enthousiasme voor de Europese Gemeenschap in deze vorm. De samenwerking mocht niet een "louter continentale" zijn: "Ook op Engeland en de Scandinavische landen moet het oog worden gericht. Ja, het belang der vrije volken vordert ook de samenwerking met het Noord-Amerikaanse continent" (VVD-1956). Sterk vereenvoudigd zou men de verschillen tussen de partijen op dit punt aldus kunnen samenvatten: aan de ene kant de enthousiaste KVP en PvdA, respectievelijk meer continentalistisch en meer mondialistisch van optiek;

aan de andere kant de minder overtuigde VVD, die eerder Atlantisch gericht was. Eventuele tegengestelde belangen tussen met name de Europese (concurrerende) en de Atlantische (stabiliserende) oriëntaties werden niet geconstateerd, althans niet in de programma's.

De verschillen in benadering zijn in de loop der jaren blijven bestaan, maar de scheidslijnen werden wellicht iets vager. In 1981 noemde ook het CDA de noodzaak van de verbondenheid van Europa met de Verenigde Staten, maar de VVD ging verder en sprak van nauwe samenwerking. De machtige bondgenoot kwam in de Europa-paragraaf van de PvdA in 1981 geheel niet voor. Die partij was (nog steeds) zeer gericht op de wereldpolitiek. De taak van de Europese samenwerking werd drieledig genoemd: 1. bijdrage tot democratie in Europa en ontspanning in de wereld; 2. doorbreking Oost-West-tegenstelling; 3. eerlijk delen tussen Noord en Zuid. Het concurrerende nationale belang kwam er niet in voor, hetgeen zeker bij het Europees beleid opvallend mag worden genoemd. Het CDA was daar zeer uitvoerig over; de VVD iets minder uitvoerig, maar wel duidelijk. Ondanks deze verschillen was er in het algemeen toch sprake van een fundamentele overeenstemming. Hierdoor leende het Europees beleid zich moeilijk tot profilering ten opzichte van andere partijen. Eén overeenkomst was in de jaren zestig bijvoorbeeld het pleidooi voor toetreding van Engeland. Opvallend is dat alleen de PvdA en de VVD deze wens expliciet in hun programma's opnamen, terwijl de (continentalistische) KVP (nota bene de partij van minister van buitenlandse zaken, Luns, die zich hiervoor steeds sterk heeft gemaakt) slechts sprak van "alle Europese volkeren".

Een tweede overeenkomst, maar nu expliciet bij alle drie de partijen, was het streven naar verdere democratisering door o.m. versterking en rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement. Uitbreiding van de Europese Gemeenschap werd door alle drie de partijen wenselijk geacht, maar toen in de jaren zeventig de toelating van Spanje, Portugal en Griekenland aan de orde kwam stelde de PvdA een democratische structuur als voorwaarde.

De belangrijkste overeenkomst tenslotte betrof - ondanks verschillende kritiek op onderdelen en een verminderd enthousiasme - het aanvaarden van het bestaan van de Europese Gemeenschap op zich. Tegenstellingen als in Groot-Brittannië bestonden hier niet tussen de grote partijen. In de programma's werd dit bestaan nooit strijdig geacht met andere belangen.

De kiezer werd aldus mogelijk een fundamentele keuze onthouden.

IV.3. Mondiaal beleid

internationale rechtsorde

De internationale rechtsorde is bij de drie partijen steeds een algemene doelstelling van het buitenlands beleid geweest, althans in de partijprogramma's. Het eerste beginselprogramma van de PvdA, vastgesteld in 1947, schreef daar over:

"In een wereld, die door twee oorlogen werd geschokt en ontwricht, die geteisterd werd door economische crisissen en daardoor veroorzaakte massale werkloosheid, die de verschrikkingen van de totalitaire terreur heeft ondergaan, en die thans, na het einde van de tweede wereldoorlog, de teleurstelling van het uitblijven ener geordende wereldsamenleving, de dreiging van nieuwe oorlogsgevaaren en de druk van de economische chaos diep gevoelt, worden miljoenen bewogen door het verlangen naar een orde van sociale gerechtigheid, bestaanszekerheid en volkswelvaart, geestelijke vrijheid en wereldvrede".

Het streven naar die wereldrechtsorde werd tot 1977 in de programma's nooit strijdig geacht met (andere) Nederlandse belangen. Misschien werd er impliciet van uitgegaan dat de laatste automatisch door de eerste werden gedekt. De op het eerste gezicht altruïstische politiek kan dan voor een deel niet meer zijn geweest dan goed begrepen eigenbelang. Dat niet iedereen daar bezwaar tegen had blijkt onder meer uit het feit dat minister Van Dijk van Ontwikkelingssamenwerking in 1982 zei¹⁹:

"Als Nederlanders hebben we een direct belang bij de totstandkoming van een meer rechtvaardige en stabiele wereldorde, waarin de belangen van de zwaksten worden beschermd en uitzicht op een menswaardig bestaan voor allen wordt geboden. En ik ben er van overtuigd dat ook onze eigen kreupele economie nieuwe impulsen kan ontvangen uit de economische groei en ontwikkeling van de Derde Wereld".

In de programma's echter werd dit expliciet nooit vermeld en bleef het beeld van een ethisch verheven 'schone-handen-politiek' gehandhaafd.

ontwikkelingssamenwerking

In het Nederlandse mondiale beleid traden in de na-oorlogse periode twee aspecten steeds meer op de voorgrond: allereerst de ontwikkelingssamenwerking en in de jaren zeventig de mensenrechtenproblematiek.

De ontwikkelings samenwerking deed in 1952 haar intrede in de programma's: zowel de PvdA als de KVP maakten er melding van (de VVD zou dit pas in 1959 doen). Ze werd toen nog met hulp aan "vreemde" (KVP) of "economisch minder ontwikkelde" (PvdA) gebieden aangeduid en betrof nog niet meer dan een soort intentieverklaring. In 1956 vulde de PvdA dit enigszins aan door er op aan te dringen dat de financiering bij voorkeur via de VN moest plaatsvinden; de KVP liet dit in het midden, maar brak een lans voor missie en zending op dit gebied. In 1959 noemde de VVD voor het eerst deze problematiek, maar anders dan de PvdA en de KVP legde de VVD de nadruk op het stabiliserende soort nationaal belang in plaats van op het humanitaire:

"Voorkomen moet bovenal worden, dat de landen, die men als de onderontwikkelde gebieden pleegt aan te duiden, stuk voor stuk in de Russische invloedssfeer geraken. Daarom heeft ook Nederland zijn bijdrage te leveren aan de economische hulp, die deze gebieden behoeven en die van Russische kant zal komen, als het westen hier niet waakzaam is. Een kortzichtige politiek zal hier gemakkelijk het karakter kunnen dragen van een zuinigheid, die de wijsheid bedriegt".

Deze Russische dreiging als motivatie voor het geven van ontwikkelingshulp was in 1963 al weer uit het VVD-programma verdwenen en vervangen door het meer algemene motief van de handhaving van de vrede in de wereld. Het humanitaire belang (menschelijkheid, rechtvaardigheid) werd in 1963 als eerste genoemd, maar nevensgeschikt geacht aan het stabiliserende.

In de jaren zeventig kwam daar bovendien nog het concurrerende (economische) belang bij, zij het zeer voorzichtig en niet erg concreet. In 1971 bepleitte de VVD de bevordering van de particuliere kapitaalstroom, waarbij de afschrijvingen en andere winsten, "na overmaking van een redelijk rendement voor het risicodragend vermogen" in het ontwikkelingsland zouden moeten worden herinvesteed. In 1977 en 1981 werd de inschakeling van het bedrijfsleven bij het beleid inzake ontwikkelings samenwerking uitdrukkelijk genoemd.

Ook het CDA bedacht in 1981 hierbij een rol aan het bedrijfsleven toe, maar onder voorwaarde van de mogelijkheid van openbare toetsing.

In 1977 had het CDA deze rol nog niet zo duidelijk vermeld. Tot die tijd waren het net als bij de PvdA uitsluitend humanitaire belangen geweest, die het Nederlandse beleid inzake ontwikkelingslanden motiveerden. Beide partijen noemden daarbij concrete percentages van het nationaal inkomen om de hoogte van het hulpbedrag aan te geven.

De PvdA deed dat al vanaf 1963. Toen was het 1% om tijdens de hoogconjunctuur (1967 en 1971) op te lopen tot 2% en daarna (1977 en 1981) op minimaal 1,5% werd gezet. De CDA-partijen spraken in 1971 van een verdubbeling van het hulpbedrag, dat in de twee latere programma's eveneens op 1,5% werd bepaald.

De VVD wilde principieel geen percentage in het program opnemen, en beperkte zich vnl. tot de vagere term 'afhankelijk van de doelmatigheid'. In 1977 werd daarbij tevens gezegd dat rekening gehouden diende te worden met "de financieel-economische situatie in ons land". Interessant is te zien dat de partij hier in 1981 op teruggekomen is: "het Nederlandse ontwikkelingsbeleid mag geen barometer zijn van de economische ontwikkeling in Nederland zelf". Of deze verandering uit overtuiging of uit electorale overwegingen is ontstaan, daarnaar kan men slechts gissen. Uit een opiniepeiling van november 1979 bleek in ieder geval dat ondanks de economische teruggang 54% van de ondervraagden de hoogte van de hulp wilde handhaven. 17% wilde deze zelfs verhogen.²⁰

De PvdA ging (als enige van de drie) verder en stelde vanaf 1977 zelfs dat in het kader van een Nieuwe Internationale Economische Orde Nederland in het belang van de ontwikkelingslanden een aanpassing van nationale produktie en consumptie moest accepteren. Bij de nu voor het eerst zo duidelijk gestelde strijd tussen verschillende Nederlandse belangen gaf de PvdA hier de voorrang aan het humanitaire boven het concurrerende belang. Het CDA en de VVD constateerden deze belangenstrijd niet in die mate, al ging de eis tot absolute handhaving van de hoogte van het ontwikkelingsfonds in die richting.

Van de vele andere met het ontwikkelingsbeleid samenhangende aspecten noemen we tenslotte hier kort nog de benadrukking door KVP/CDA (tot in 1981) van missie en zending en de visie van de PvdA (vanaf 1971) dat ook aan bevrijdingsbewegingen hulp kan worden gegeven, waarbij vanaf 1977 de voorwaarde dat deze hulp humanitair en onderwijskundig van aard moest zijn niet meer expliciet werd vermeld. Het CDA keurde in 1981 hulp aan bevrijdingsbewegingen eveneens goed, daarbij onderstrepend dat "geweldloze doorbreking van structuren en machten voorop (diende) te staan". Belangrijk is dat het CDA het geweld als "laatste mogelijkheid om het geweld van het bestreden regime te keren" niet meer uitsloot.

Het bilaterale beleid moest volgens de PvdA (vanaf 1971) gericht zijn op werkelijke structurele en sociale hervormingen; het CDA beperkte zich tot 1981 vooral tot oriëntatie op de "allerarmsten", terwijl de VVD eerder de economische ontwikkeling van het gehele ontwikkelingsland voor ogen stond.

mensenrechten

De problematiek van de mensenrechten is eigenlijk pas in de jaren zeventig volop in de belangstelling komen te staan. Vanaf 1971 is de term steeds in de programma's van alle drie partijen te vinden geweest. Vóór de jaren zeventig gaven de partijen echter wel kritiek in algemene zin op dictatoriale staten of op rassendiscriminatie. In 1971 werd dit concreter. De PvdA vroeg toen om ratificatie van VN-verdragen met betrekking tot de rechten van de mens en de CDA-partijen bepleitten in het kader van de VN nieuwe gezagsorganen op dit gebied. De PvdA wilde ondemocratische staten als Griekenland en Portugal uit de NAVO laten verwijderen, de CDA-partijen lieten dit probleem onvermeld, maar de VVD had het er moeilijk mee:

"Uitstoting van Portugal en Griekenland uit de NAVO is reglementair onmogelijk, zou het grote belang van de Westeuropese verdediging schaden en zou bovendien het probleem van ondemocratische regimes niet oplossen. Dit betekent geenszins, dat de situatie in die landen niet zo beklemmend en onaanvaardbaar is, dat niet ieder geëigend pressiemiddel moet worden gebruikt om democratische structuren te bevorderen".

De VVD, die in deze 'flower-power'-periode in haar program uitsprak dat buitenlandse politiek "de noodzakelijke geloofwaardigheid (zou) missen wanneer zij niet door het gevoel wordt geïnspireerd", gaf toch voorrang aan het veiligheidsbelang.

In 1977 groeide het gewicht van de mensenrechten-problematiek in de programma's enorm. Dit liep parallel met een internationale trend. Zowel hier te lande (minister Van der Stoep) als elders (de Amerikaanse president Carter) hadden uitvoerende politici de mensenrechten tot hoeksteen van het buitenlands beleid uitgeroepen. Vier jaar later werden er zelfs aparte paragrafen aan gewijd, door alle drie partijen voor het eerst.

De ogenschijnlijke consensus aangaande de mensenrechten aan het eind van

de jaren zeventig blijkt bij een nadere beschouwing van de programma's toch niet echt volledig te zijn geweest. Alle drie de partijen bepleiten de aanstelling van een Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens in de VN, maar de VVD bleef met nadruk selectieve verontwaardiging afwijzen. Iedere schending keurde deze partij in gelijke mate af maar "wel past bij de beoordeling van politieke systemen in landen die aan het begin van hun ontwikkeling staan enige bescheidenheid" (VVD-1981). Het normerende nationaal belang (gelijke behandeling van gelijke gevallen) bleek toch niet zo zuiver beleden te worden door de VVD. Gemakkelijk valt immers op grond van deze "bescheidenheid" te beargumenteren dat Oostbloklanden strenger behandeld moeten worden dan Derde-Wereldlanden, hetgeen toch ook een selectie is. Afgaande op de exacte bewoordingen in hun programma's in 1981 waren het CDA en de PvdA juist minder selectief verontwaardigd dan de VVD.

Opvallend is weer dat geen enkele partij een mogelijk conflict tussen dit humanitaire (of wellicht normerende) belang en bijvoorbeeld het stabiliserende veiligheidsbelang zag. Bij de VVD, die op andere beleidsgebieden dit laatste belang vaak liet prevaleren, roept dit de vraag op of deze partij het veiligheidsprobleem niet meer vanuit een 'bewapeningsoptiek' dan vanuit een 'ontspanningsoptiek' beziet. Ook het CDA signaleerde deze mogelijke belangenstrijd niet. De PvdA legde als enige een verband tussen de verschillende belangen in een op het eerste gezicht duidelijke alinea: "Mede in het belang van de mensenrechten wordt de ontspanningspolitiek in de Oost-West-betrekkingen voorgezet" (PvdA-1981). Het probleem werd hiermee echter gecamoufleerd. De vraag bleef bestaan of de schending van de mensenrechten in Oost-Europa ook moet worden aangekaart indien dit tot verhoging van de internationale spanning zou leiden. Dat de PvdA hier niet uit kwam, bleek ook uit de recente discussie tussen PvdA-prominenten over de toestand in Polen.²¹ Zou de vraag ontkennend beantwoord worden dan zou de PvdA hier het stabiliserende boven het humanitaire nationale belang stellen.

De mensenrechtenproblematiek werd in de laatste jaren in de programma's steeds specifiek toegepast op Zuid-Afrika en op de Palestijnse kwestie.

Zuid-Afrika, voor het eerst door de PvdA genoemd in 1969, in 1977 door het CDA en pas in 1981 door de VVD, werd het symbool van onderdrukking

van de mensenrechten in de vorm van rassendiscriminatie. Volgens het CDA (1981) vormde de apartheid in Zuid-Afrika een bestanddeel "van een situatie die een wezenlijke bedreiging is voor de internationale vrede en veiligheid". Daarom moest onverkort worden vastgehouden aan het VN-wapenembargo en gestreefd worden naar economische sancties. De toepassing van de gedragscode voor het bedrijfsleven diende te worden versterkt. Deze gedragscode moest volgens de VVD slechts "in acht worden genomen". Maar economische dwangmaatregelen waren voor de VVD alleen aanvaardbaar indien zij de beëindiging van het apartheidsstelsel bespoedigden en de economie van de omliggende landen niet zouden ontwrichten. De dialoog met Zuid-Afrika moest worden opengehouden. Dit gematigde standpunt werd door de PvdA duidelijk niet gedeeld: "Nederland neemt het initiatief tot een volledige economische en militaire boycot van Zuid-Afrika en binnen EG-verband het initiatief om de Gedragscode te vervangen door een gezamenlijke boycot" (PvdA-1981). Het CDA, dat overigens de deur naar Zuid-Afrika nog op een kier hield, stond bij deze kwestie heel dicht bij de radicale PvdA.

Anders lag dit bij het *Palestijnse vraagstuk*, dat in de programma's voor het eerst door de VVD aan de orde werd gesteld in 1971: de Staat Israël moest door de Arabische staten erkend en het "vraagstuk van de Palestijnse vluchtelingen" rechtvaardig geregeld worden. Tussen 1971 en 1977 hadden de Yom Kippur-oorlog en de olieboycot plaatsgevonden. Het pro-Israëliësch standpunt van de VVD uit 1971 was in 1977 uit het program verdwenen: het Midden-Oosten-conflict werd zelfs geheel genegeerd. De twee andere partijen deden dit niet. Het CDA bepleitte veilige en erkende grenzen voor Israël en wilde "dat de positie der Palestijnen in staatkundige vorm wordt geregeld". Dat zou dus bijvoorbeeld ook binnen Jordanië of Israël kunnen gebeuren. De PvdA stelde echter dat initiatieven in VN-verband gesteund moesten worden "welke kunnen leiden tot de oprichting van een Palestijnse staat naast Israël". In 1981 nam het CDA een soortgelijke positie in als in 1977, onder de toevoeging dat er geen officiële contacten met de PLO mochten zijn, "zolang deze zich de vernietiging van de staat Israël ten doel stelt". De VVD, die nu weer aandacht aan de problematiek schonk, gebruikte aangaande de PLO gelijke bewoordingen. Ze sprak bovendien niet van een mogelijke Palestijnse staat; doch slechts van zelfbestuur, "waarbij de

veiligheid van Israël niet mag worden aangetast". Nederland moest er - volgens de VVD - voor zorgen dat het beleid van de Europese Gemeenschap aansloot bij dat van de Verenigde Staten. Zoals vaker liet de VVD aldus het Atlantische gezichtspunt prevaleren boven het Europese.

Interessant is dat ook bij de PvdA in 1981 de term 'Palestijnse staat' is komen te vervallen. Gesproken werd slechts van wederzijdse erkenning van de PLO en Israël, van terugtrekking van Israël uit de bezette gebieden en van het inbrengen van de status van Jeruzalem in een vredesregeling.

Deze verschuiving van standpunten in de programma's van 1981 ten opzichte van die van 1977 kan er op wijzen dat de schrik van de olieboycot in 1973/74 in 1981 grotendeels was verdwenen. Duidelijk is wel dat pas na die boycot de partijen zich uitgebreid met het Midden-Oosten bezig gingen houden in hun programma's. Behalve de VVD in 1971 had alleen de PvdA het gebied - en dan alleen Israël - één keer eerder genoemd. In 1963 had deze partij namelijk geschreven: "Met de economische belangen van de jonge staat Israël dient bij de voortschrijdende integratie van Europa ten volle rekening te worden gehouden". Deze twee vermeldingen waren dus duidelijk pro-Israël. Die van 1977 en 1981 waren kritischer, maar zeker niet uitsluitend pro-Arabisch.

Waarschijnlijk bestaat er ook bij het Midden-Oosten-beleid een discrepantie tussen het door de partijen in de programma's gewenste en het feitelijk door de regering gevoerde beleid. Soetendorp stelt dat de veronderstelde pro-Israëliëse houding van de na-oorlogse Nederlandse regeringen een mythe was.²² Een mythisch karakter van de pro-Israëliëse houding van politieke partijen (die veel dichterbij het electoraat stonden en staan) is op basis van de programma's niet aantoonbaar. Wel kan men vaststellen dat de aandacht voor Israël in de jaren vijftig en zestig erg miniem was. Of het normerend nationaal belang (gelijke behandeling) bij het Israëlisch-Arabisch conflict voorrang gekregen heeft boven het humanitaire (selectieve verontwaardiging) lijkt op basis van de verschuiving van de standpunten in de programma's van 1977 en 1981 niet waarschijnlijk. "Hoevelen slagen er in", vraagt Rozemond zich terecht af²³, "het zelfbeschikkingsrecht van Joden en Palestijnen met één en dezelfde maat te meten?"

V. Bijwijze van conclusie

Het is niet eenvoudig de in de voorgaande hoofdstukken aangedragen materie samen te vatten. Er zijn meer vragen opgeroepen dan beantwoord, hetgeen in de lijn van een voorstudie ligt. De grenzen van onderzoek naar partijprogramma's werden in het eerste hoofdstuk aangegeven en in het tweede nog eens verduidelijkt, waar het ging om het beleidsterrein van de buitenlandse politiek. In het derde en vierde hoofdstuk werden de programma's naar omvang respectievelijk naar inhoud vergeleken. Enkele resultaten van deze vergelijkingen worden hieronder in stellingen samengevat, die kunnen dienen als hypothesen voor verder onderzoek.

1. Partijprogramma's kunnen wanneer ze in confrontatie met die van andere partijen over een langere periode worden vergeleken een beeld geven van de ontwikkeling van politieke visies op een bepaald beleidsterrein. Daarbij dient met het toenemend belang van de wervende functie van programma's rekening gehouden te worden. Zeker op het gebied van het buitenlands beleid is de kans op discrepantie tussen de in de programma's geuite wensen en het door geestverwanten feitelijk gevoerde regeeringsbeleid hierdoor toegenomen. Deze kans is nog groter bij meer concrete programma's.
2. Bij de drie onderzochte partijen waren de programma's op het punt van het buitenlands beleid over het algemeen het meest concreet bij de PvdA en het minst bij KVP/CDA en VVD. Dit komt overeen met de verwachting dat de PvdA meer 'policy-oriented' dan KVP/CDA en VVD zou zijn.
3. De relatieve belangstelling voor buitenlandse politiek in de programma's blijkt na 30 jaar ongeveer gelijk te zijn gebleven. De fluctuaties (vooral bij de PvdA groot) liepen niet parallel met de economische conjunctuur, zodat van een verminderde belangstelling voor het buitenland als gevolg van de economische recessie op basis van de onderzochte programma's niet gesproken kan worden.
4. De partijen constateerden in hun programma's niet of nauwelijks de mogelijkheid van met elkaar strijdige (nationale) belangen. Hierdoor werden de kiezers enkele expliciete fundamentele keuzes onthouden.

5. Verschillen in oriëntatie tussen de partijen konden wel geconstateerd worden. Binnen de grenzen van de Nederlandse buitenlandse politiek was de VVD meer dan de andere Atlantisch, de PvdA meer mondiaal en KVP/CDA meer continentaal georiënteerd.
6. De verschillen in oriëntatie kwamen overeen met het benadrukken van bepaalde belangen (meestal zonder strijdigheid tussen belangen te constateren). De PvdA benadrukte vooral de humanitaire nationale belangen, de VVD vooral de stabiliserende (veiligheids)belangen. KVP/CDA-programma's onderstreepten eveneens vaak de stabiliserende belangen, maar gaven in een enkel geval de prioriteit aan de humanitaire (bijvoorbeeld inzake Zuid-Afrika). De teksten van de KVP/CDA-programma's waren evenwel meestal nogal flexibel van aard, hetgeen bij een permanente regeringspartij niet verbaast.
7. De PvdA heeft duidelijk meer en eerder dan de andere partijen nieuwe onderwerpen aangedragen in haar buitenlandse paragrafen. De geprononceerde veranderingsgezinde houding van de partij was hieraan niet vreemd. Dit zegt overigens nog niets over de haalbaarheid van ingebrachte wensen en voornemens.

noten

- * Met dank aan dr. A.P.M. Lucardie en dr. R.B. Soetendorp voor hun commentaar op een eerste ruwe versie van dit artikel. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ligt uiteraard geheel bij de schrijver.
1. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York/London, Harper and brothers, 1942), blz. 282.
 2. Een probleem vormde de fusering van KVP, ARP en CHU tot het CDA. Overwogen is daarom om voor 1971 het KVP-programma i.p.v. het gezamenlijke programma van de toekomstige CDA-partijen te gebruiken. Daar is van afgezien, omdat het gezamenlijke programma ook door de KVP werd onderschreven en niet wezenlijk afweek van het KVP-programma en omdat voor de jaren zeventig door het gezamenlijke programma een bruikbare continuïteit voor handen was. De invloed van de verschillende 'bloedgroepen' op het totale CDA-buitenlands beleid is overigens een nadere studie waard, maar valt buiten het kader van dit artikel. De geraadpleegde programma's zijn de (uitgebreide) verkiezingsprogramma's vanaf 1946, zoals die op het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen in originele, gedrukte of gecopieerde versies aanwezig zijn. De verkiezingen van 1972 zijn nagenoeg buiten beschouwing gelaten omdat deze kort na de vorige (1971) plaatsvonden en de partijen

- hierdoor nauwelijks hun standpunten hadden gewijzigd en vaak ook niet in een apart nieuw program hadden neergelegd.
3. A.P.M. Lucardie, "Politieke partijen" in: R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf en J.J.A. Thomassen, *Politiek in Nederland*, (Alphen aan den Rijn, Samsom, 1981), blz. 61-78, met name blz. 70-73.
 4. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, (Nijmegen, Ars Aequi Libri, 1982), blz. 17-18.
 5. Ibidem.
 6. K.W. Deutsch, *Politics and Government. How people decide their fate*, (Boston etc., Houghton Mifflin, 1980), blz. 61-62.
 7. Het zou interessant zijn om na te gaan of de *power oriented*-tendens in de PvdA (vgl. de zogenoemde 'nieuwe realisten') sterker wordt nu deze partij onder druk van de economische crisis meer de nadruk gaat leggen op het behoud van bestaande (sociale) verworvenheden in plaats van op het bevechten van nieuwe.
 8. Zie o.a. P. Lucardie en J. Oorburg, "Sociaal-democraten in soorten; een analyse van een discussie in PvdA-afdelingen", in: *Socialisme en Democratie*, 39 (1982), nr. 11 (november), blz. 519-528.
 9. J. van den Berg, "Vergezicht en kleine stappen. Over de werkzaamheden van de Wiardi Beckman Stichting in de eerstkomende jaren", in: *Organisatorische en financiële verslagen 1981 van de neveninstellingen van de Partij van de Arbeid*, (Amsterdam, PvdA, 1982), blz. 104-128; citaat blz. 112.
 10. Epstein, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*, (New York etc. Praeger, 1967), blz. 273-274.
 11. Ibid., blz. 273.
 12. Zie voor een Nederlandse bijdrage aan de discussie hierover: Baehr, P.R., "Democracy and foreign policy in The Netherlands", in: *Acta Politica*, 83/1, blz. 37-62. Vele auteurs zijn van menings dat het onmogelijk is 'de grote massa bij het buitenlands beleid te betrekken'. Zie o.a. H.N. Boon, *Afscheidsaudiëntie. Tien studies over de diplomatieke praktijk*, (Rotterdam, Ad Donker, 1976), die op blz. 26 onder meer prof. Röling, W.L. Brugsma, Alexis de Tocqueville en George Kennan aanhaalt om deze mening te ondersteunen.
 13. Genoemd naar één van de eerste partijsociologen (1854-1919); zie o.a. R.A. Koole, "Ostrogorski en de partijdemocratie", in: *Intermediair*, 3 december 1982, blz. 17, 19, 21; m.n. blz. 19.
 14. O.a.: Chavannes, Marc, 'De meerderheid van Ed. van Thijn', in: *NRC-Handelsblad*, 5 februari 1983, blz. 7.
 15. S. Rozemond, 'Buitenlandse politiek en Nederlands belang', in: *Acta Politica*, XVIII (1983), januari, blz. 3-35.
 16. Gemeten in steeds het aantal centimeters tekst.
 17. A. van Staden, 'De politieke partijen en het buitenlandse beleid', in: *Parlement, partijen en buitenlandse politiek. Een discussie*. (Baarn, In den Toorn, 1977), blz. 28-41, stelling op blz. 41. Van Staden haalt hier Stanley Hoffman aan.
 18. Zie o.a. A. van Staden, *Een trouwe bondgenoot: Nederland en het Atlantisch Bondgenootschap 1960-1971*, (Baarn, In den Toorn, 1974), blz. 20-23.
 19. Zoals geciteerd bij Rozemond, *op. cit.*, blz. 17.
 20. *Aspecten van internationale samenwerking*, 13 (1980), nr. 5, blz. 160.
 21. Zie bijvoorbeeld *De Volkskrant*, d.d. 21 oktober 1982 (H. van den Bergh) en d.d. 24 december 1982 (M. van Traa).
 22. R. Soetendorp, *Het Nederlandse beleid ten aanzien van het Arabisch-Israëliësch conflict 1947-1977*, (Groningen, diss., 1982), Zie stelling 1.
 23. Rozemond, *op. cit.*, blz. 29.